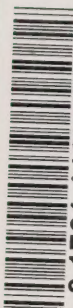


CAI
YC13
-N14



3 1761 11650723 7



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507237>



First Session
Thirty-second Parliament, 1980

Première session,
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

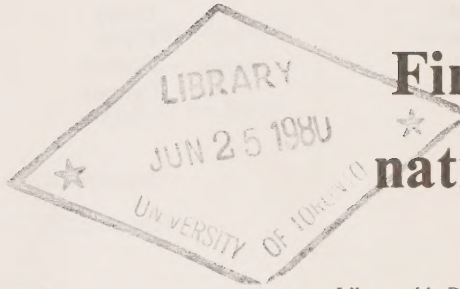
SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**National
Finance**

**Finances
nationales**



Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Wednesday, May 7, 1980

Le mercredi 7 mai 1980

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Complete proceedings on:

The Examination of the Supplementary
Estimates (A) laid before Parliament
for the fiscal year ending March 31, 1981

Seule et unique séance sur:

L'étude du Budget supplémentaire (A)
déposé au Parlement pour l'année
financière se terminant le 31 mars 1981

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)



ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (A) présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 7, 1980

(2)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3:15 p.m. to consider the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

Present: The Honourable Senators Everett (Chairman), Barrow, Charbonneau, Doody, Hicks, Leblanc, Manning, Sparrow, Steuart, Thériault. (10)

In attendance: Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

From the Treasury Board the following witnesses were heard:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch.

Supplementary Estimates (A) were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 7 MAI 1980

(2)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour étudier le Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (président), Barrow, Charbonneau, Doody, Hicks, Leblanc, Manning, Sparrow, Steuart, Thériault. (10)

Aussi présent: M. Peter Sagar, du Centre parlementaire.

Du Conseil du trésor, les témoins suivants sont entendus:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes;

M. E. A. Radburn, directeur, (Division des prévisions budgétaires), Direction des programmes.

Le Budget supplémentaire (A) est approuvé et on demande au président d'en faire rapport au Sénat.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

May 8, 1980

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981, were referred, has in obedience to the order of reference of Tuesday, April 29, 1980, examined the said Supplementary Estimates (A) and report as follows:

(1) The Committee was authorized by the Senate as recorded in the Minutes and Proceedings of the Senate of April 29, 1980 to examine and report upon the expenditures proposed by the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

(2) In obedience to the foregoing, your Committee examined the Supplementary Estimates (A) and heard evidence from the following officials of the Treasury Board: Mr. J. L. Manion, Secretary; Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch; Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch.

(3) These Supplementary Estimates (A) total \$230 million. The budgetary expenditures total \$209 million and the non-budgetary expenses, that is to say, loans, investments and advances amount to \$21 million all of which represent funds for which Parliament is being asked to provide new authority. These Supplementaries are largely to deal with problems resulting from the disruption of the normal supply process and the legislative process by the two general elections during the past year.

(4) The three major items in these Supplementary Estimates (A) are:

(a) Energy, Mines and Resources—\$192.5 million of which \$180 million increases the limit in the petroleum compensation revolving fund and \$12.5 million is a contribution to the Tidal Power Corporation for a demonstration project for low-head hydroelectric installation.

(b) Transport—\$23 million of which \$15.6 million is for advances for operating and capital purposes at Canadian airports and \$7.4 million for construction of infrastructure for grain handling facilities.

(c) Canadian International Development Agency—\$8 million for the purchase of shares of the InterAmerican Development Bank.

(5) Treasury Board supplied the Committee with a list giving additional explanations for the \$1 Votes included in Supplementary Estimates (A) which is attached as an Appendix to this Report.

(6) Several facets of the estimates came to the Committee's attention. In particular, the Committee considered the increase from \$350 million dollars to \$1 billion for insurance authority to promote the establishment, efficiency, or international competitiveness of Canadian industry. The \$350 million limit was established in the 1979-80 estimates. The witnesses will provide the Committee the reasons for this near tripling of the limit in such a short time period. The reasons for the removal of the \$240 million ceiling on the authority limit for contracts

RAPPORT DU COMITÉ

Le 8 mai 1980

Le Comité permanent des finances nationales auquel a été rapporté le budget supplémentaire (A) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, a conformément à l'ordre de renvoi du mardi 29 avril 1980, examiné ce budget et en fait maintenant rapport.

(1) Le Comité a été autorisé par le Sénat, comme l'indique le procès-verbal du Sénat du 29 avril 1980, à examiner les dépenses proposées par le budget supplémentaire (A) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, et à en faire rapport.

(2) Conformément à ce qui précède, le Comité a examiné le budget supplémentaire (A) et a entendu les témoignages des hauts fonctionnaires du Conseil du trésor suivants: M. J. L. Manion, secrétaire adjoint, Direction des programmes; M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires, Direction des programmes.

(3) Ce budget supplémentaire (A) totalise \$230 millions. Les dépenses budgétaires s'élèvent à \$209 millions et les dépenses non budgétaires, c'est-à-dire les prêts, les investissements et les avances atteignent \$21 millions qui représentent des fonds pour lesquels on demande au Parlement une nouvelle autorisation. Ces crédits supplémentaires visent principalement à régler les problèmes financiers résultant de la rupture du processus normal tant budgétaire que législatif entraînée par les deux élections générales qui ont eu lieu depuis un an.

(4) Les trois principaux crédits du Budget supplémentaire (A) sont les suivants:

(a) Énergie, Mines et Ressources—\$192.5 millions dont \$180 millions supplémentaires pour remonter la limite du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière et \$12.5 millions à titre de contribution à la Tidal Power Corporation dans le cadre d'un projet pilote de centrales hydro-électriques de basse chute.

(b) Transports—\$23 millions, dont \$15.6 millions à titre d'avance au titre des frais d'exploitation et d'investissements des aéroports canadiens et \$7.4 millions pour la construction de l'infrastructure des installations de manutention du grain.

(c) Agence canadienne de développement international—\$8 millions pour l'achat de la Banque inter-américaine de développement.

(5) Le Conseil du trésor a transmis au Comité une liste comportant des explications supplémentaires relatives aux crédits de \$1 inscrits dans le Budget supplémentaire (A) (pièce jointe en annexe au rapport).

(6) Plusieurs aspects des prévisions budgétaires ont attiré l'attention du Comité, le relèvement en particulier de \$350 millions à \$1 milliard des garanties permettant de promouvoir l'établissement, l'efficacité ou la compétitivité internationale des industries canadiennes. La limite de \$350 millions avait été établie dans le Budget de 1979-1980. Les témoins expliqueront au Comité pourquoi cette limite a presque triplé en aussi peu de temps et ils lui donneront les raisons de la suppression du plafond d'autorisation de \$240 millions relativement aux mar-

with VIA Rail will also be provided by the witnesses. Additional information regarding the \$100 million increase in the borrowing limit of Eldorado Nuclear will also be forthcoming from the witnesses.

(7) When questioned regarding the \$7.4 million expenditure for grain handling facilities at the Port of Prince Rupert, British Columbia, the witnesses informed the Committee that the expenditure was for preliminary work on the project. The complete project costs are as yet unknown, and subject to further negotiations.

(8) After questioning by the Committee on the \$4.3 million advances toward the payment of transportation accounts and other assistance for immigrants, the witnesses indicated that this expenditure was related to the recent immigration of Indo-Chinese refugees who were advanced transportation assistance by the government. Such assistance has apparently been available to immigrants from all over the world for some time. The Committee will be provided by the witnesses with details of the operations of the program in general over a period of sufficient length to provide an understanding of its costs and operation.

(9) The Committee noted its past concerns with the use of \$1 Votes for legislative purposes, and its approval of the reduced use of this practice as evidenced by these estimates. However, the Committee emphasized the potential for abuse of this mechanism and urges restraint in its use.

(10) The increases in provision of loan guarantees was also a subject of the Committee's attention. The witnesses indicated that in general the default rate on government guaranteed loans was very low. The Committee was assured in the matter of the provision of \$4 million guarantees to Southern Ontario tobacco producers, that incentives did exist to ensure that those eligible for this program would be encouraged to seek alternative financial assistance before turning to the government guaranteed loans. The full terms and conditions applying to the loans are specified in the wording of this vote. Additional information regarding the administration of this program will be provided to the Committee.

Respectfully submitted,

chés conclus avec VIA. Les témoins expliqueront aussi au Comité les raisons du relèvement de \$100 millions du plafond d'emprunt de la société Eldorado Nucléaire limitée.

(7) Interrogés au sujet des dépenses de \$7.4 millions relativement aux installations de manutention du grain au port de Prince-Rupert (Colombie-Britannique), les témoins ont informé le Sénat que ce montant serait affecté aux travaux préliminaires du projet. Le coût total de ce projet est encore inconnu et pourra faire l'objet de négociations ultérieures.

(8) Interrogés par le Comité au sujet des avances de \$4.3 millions consenties pour le paiement des frais de transport et d'autres formes d'aide consenties aux immigrants, les témoins ont déclaré que ces dépenses sont liées à l'immigration récente de réfugiés indo-chinois auxquels le gouvernement a accordé à l'avance une aide financière pour payer leurs frais de transport. Il semble que les immigrants de tous les pays ont droit à cette forme d'aide depuis un certain temps. Les témoins communiqueront au Comité les détails de l'application du programme en général sur une période suffisamment longue pour qu'il ait une bonne idée des coûts et de son fonctionnement.

(9) Le Comité a rappelé ses inquiétudes passées au sujet de l'utilisation de crédits de un dollar à des fins législatives et il est d'accord pour qu'on recoure moins à cette pratique, comme l'indiquent les prévisions budgétaires. Néanmoins, le Comité rappelle les risques d'abus inhérents à ce mécanisme et insiste pour qu'on l'utilise moins souvent.

(10) Le Comité a également abordé la question de l'augmentation des fonds relativement aux prêts garantis. Les témoins ont déclaré qu'en général, le taux d'intérêt pour défaut de paiement de prêts garantis du gouvernement est très bas. Les témoins ont assuré au Sénat, relativement au montant de \$4 millions consenti pour des prêts garantis aux producteurs de tabac du sud de l'Ontario, qu'il existe des mesures visant à inciter les producteurs admissibles au programme à trouver une autre source d'aide financière avant d'obtenir un prêt garanti du gouvernement. Les conditions qui régissent ces prêts sont stipulées dans le libellé du crédit. D'autres renseignements concernant l'administration de ce programme seront communiqués au Comité.

Respectueusement soumis,

Le président

D. D. Everett,

Chairman.

APPENDIX A
APPENDIX TO REPORT

*Additional Explanation for the One Dollar Votes
included in
Supplementary Estimates (A), 1980-81*

Page	Department or Agency	Vote	Categories		
			A	B	C
6	Agriculture	25a		X	
14	Energy, Mines and Resources— Eldorado Nuclear Limited	L107a	X		
20	Indian Affairs and Northern Development	5a		X	
22	Industry, Trade and Commerce	1a	X		
22		6a		X	
28	Transport	90a	X		
30	Veterans Affairs	1a			X

Category A—Votes which amend provisions of previous Appropriation Acts
B—Votes which authorize the guaranteeing of loans
C—Other

Category A

Amendment of Provisions of Previous Appropriation Acts

ENERGY, MINES AND RESOURCES—ELDORADO NUCLEAR LIMITED

Vote L107a—To authorize an increase of \$100 million in the borrowing limit of the Corporation and to extend the purposes for which the borrowings may be used.

Explanation—Eldorado Nuclear Limited was authorized through Supplementary Estimates (B), 1977-78 to borrow up to \$30 million from the private market by the issue and sale of shares for the purpose of building a refinery at Port Hope. This project was delayed and eventually cancelled.

The borrowing limit of \$130 million (including the previous authority of \$30 million that was not utilized) is required to cover new capital expenditures, including a refinery, miscellaneous other capital projects, debt repayment and for working capital purposes.

INDUSTRY, TRADE AND COMMERCE

Vote 1a—To increase the insurance authority limit from \$350 million to \$1 billion.

Explanation—The purpose of the insurance authority is to promote the establishment, efficiency or international competitiveness of Canadian industry. This increase in the authority limit to \$1 billion, originally proposed in the 1979-80 Main Estimates will ensure the availability of term debt to small and medium sized firms. The current limit of \$350 million was authorized in the 1978-79 Main Estimates.

ANNEXE A
APPENDICE AU RAPPORT

*Explication supplémentaire relative aux crédits d'un dollar
compris dans le
Budget supplémentaire (A) 1980-1981*

Page	Ministère ou organisme	Crédit	Catégories		
			A	B	C
6	Agriculture	25a		X	
14	Énergie, Mines et Ressources—Eldorado Nucléaire Limitée	L107a	X		
20	Affaires indiennes et Nord canadien	5a		X	
22	Industrie et Commerce	1a	X		
22		6a		X	
28	Transports	90a	X		
30	Affaires des anciens combattants	1a			X

Catégorie A—Crédits modifiant les dispositions des Lois portant affectation de crédit antérieures
B—Crédits autorisant la garantie de prêts
C—Autres

Catégorie A

Modification aux dispositions des Lois portant affectation de crédits antérieures

ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES—ELDORADO NUCLÉAIRE LIMITÉE

Crédit L107a—Pour autoriser un rehaussement de \$100 millions de la limite d'emprunts de la société et pour élargir les fins auxquelles les emprunts peuvent être utilisés.

Explication—Le Budget supplémentaire (B) 1977-1978 autorisait Eldorado Nucléaire à emprunter jusqu'à \$30 millions du secteur privé au moyen de l'émission et de la vente d'actions dans le but de construire une raffinerie à Port Hope. Ce projet a été différé et par la suite annulé.

La limite d'emprunts de \$130 millions (y compris l'autorisation antérieure de \$30 millions qui n'a pas été utilisée) est nécessaire pour couvrir de nouvelles dépenses en capital, comprenant la construction d'une raffinerie, divers autres projets d'immobilisation, le remboursement de la dette, et des besoins de fonds de roulement.

INDUSTRIE ET COMMERCE

Crédit 1a—Pour porter la limite d'autorisation d'assurance de \$350 millions à \$1 milliard.

Explication—Le but de cette assurance est de favoriser la mise sur pied, l'efficacité ou la compétitivité sur le plan international de l'industrie canadienne. Cette hausse de la limite d'autorisation jusqu'à \$1 milliard, qui était initialement proposée dans le Budget des dépenses principal de 1979-1980, assurera la disponibilité de dettes à terme aux petites et moyennes entreprises. La limite actuelle de \$350 millions a été autorisée dans le Budget des dépenses principal de 1978-1979.

TRANSPORT

Vote 90a—To delete the authority limit of \$240 million for contracts with VIA.

Explanation—Supplementary Estimates (D), 1976-77 established a ceiling of \$240 million on contracts with VIA Rail Inc. for the provision of a rail passenger and other related services.

Because inflationary pressures and other circumstances have made the contractual ceiling unrealistic, it is proposed to delete the ceiling. The Main Estimates for 1980-81 include payments of \$424.3 million to VIA Rail to meet the 1980-81 contracts.

This item was originally included in Supplementary Estimates (B), 1979-80.

*Category B**Guaranteeing of Loans**AGRICULTURE*

Vote 25a—To guarantee loans made by the private sector to certain Tobacco Producers.

Explanation—During the 1979 outbreak of Blue Mold disease some tobacco producers in southern Ontario sustained financial losses due to crop damage associated with this disease. As a result many of these producers will be required to borrow to finance their 1980 crop year. It is proposed to assist those producers, who could not otherwise secure financial assistance, by guaranteeing loans made by lenders to them.

This item was originally included in Supplementary Estimates (B), 1979-80.

INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT

Vote 5a—To increase the guarantee limit for loans from \$25 million to \$60 million.

Explanation—The Minister presently has authority to guarantee up to \$25 million of loans made to Indians by Canada Mortgage and Housing Corporation, Farm Credit Corporation and other approved lenders. The limit of \$25 million was reached in December 1979 and the program is presently suspended.

The National Housing Act was amended to permit Indian Bands to be considered as non-profit corporations for the purposes of the Act. This enables a number of Indian bands to receive loans for the first time.

As a result of this amendment and the desire of the Government to proceed with this program as quickly as possible, it is proposed to increase the limit by a further \$35 million. This is the first increase since the original authority was obtained through the 1972-73 Main Estimates.

TRANSPORTS

Crédit 90a—Pour supprimer la limite d'autorisation de \$240 millions relativement aux marchés conclus avec VIA.

Explication—Le Budget supplémentaire (D) de 1976-1977 a imposé un plafond de \$240 millions relativement aux marchés conclus avec VIA Rail Inc. pour la prestation de services ferroviaires de passagers et d'autres services connexes.

Comme ce plafond des contrats s'est révélé irréaliste en raison de contraintes inflationnistes et d'autres circonstances, on propose de le supprimer. Le Budget des dépenses principal de 1980-1981 comprend des paiements de \$424.3 millions à Via Rail pour les marchés de 1980-1981.

Ce poste faisait initialement partie du Budget supplémentaire (B) de 1979-1980.

*Catégorie B**Garantie de prêts**AGRICULTURE*

Crédit 25a—Pour garantir des prêts consentis par le secteur privé à certains producteurs de tabac.

Explication—Lors de l'épidémie de moisissure bleue de 1979, certains producteurs de tabac du sud de l'Ontario ont subi des pertes financières par suite des dommages que la maladie a causés aux récoltes. Conséquemment, nombre de ces producteurs devront emprunter afin de financer leur campagne agricole de 1980. Il est proposé d'aider les producteurs qui ne pourraient autrement obtenir de l'aide financière en garantissant les prêts qui leur sont consentis.

Ce poste faisait initialement partie du Budget supplémentaire (B) de 1979-1980.

AFFAIRES INDIENNES ET NORD CANADIEN

Crédit 5a—Pour porter la limite de garantie des prêts de \$25 millions à \$60 millions.

Explication—Le Ministre a présentement l'autorisation de garantir des prêts jusqu'à concurrence de \$25 millions consentis à des Indiens par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Société du crédit agricole et d'autres prêteurs approuvés. La limite de \$25 millions a été atteinte en décembre 1980 et le programme est maintenant en suspens.

La Loi nationale sur l'habitation a été modifiée de façon à permettre aux bandes indiennes d'être réputées des sociétés à but non lucratif aux fins de la Loi. Ainsi, un certain nombre de bandes indiennes pourront désormais obtenir des prêts.

Par suite de cette modification et en raison du désir du gouvernement de mettre ce programme en œuvre le plus tôt possible, il est proposé d'augmenter la limite de \$35 millions supplémentaires. Cette augmentation est la première depuis l'autorisation initiale contenue dans le Budget des dépenses principal de 1972-1973.

INDUSTRY, TRADE AND COMMERCE

Vote 6a—To guarantee loans of up to \$150 million made by private institutions to Canadair Limited.

Explanation—Authority is requested to permit the Minister to guarantee bank loans of up to \$150 million made to Canadair Limited to finance the development and production of Challenger aircraft and for other general obligations. This authority is required as soon as possible since any further delay in securing loans by the Corporation will result in delays in their production schedule.

This item was originally included in Supplementary Estimates (B), 1979-80.

A similar guarantee of \$50 million to finance the production of the Lear Star was authorized in Supplementary Estimates (B), 1976-77.

*Category C**Other***VETERANS AFFAIRS**

Vote 1a—To deem Gervais Bellefontaine to have been honourably discharged from the Canadian Forces.

Explanation—It is proposed to deem Gervais Bellefontaine to have enlisted and to have served continuously in the Canadian Army between 10 January, 1944, and 28 December 1945, both dates inclusive, on which latter date he is deemed to have been honourably released from the Canadian Army.

The circumstances under which Mr. Bellefontaine was deemed "never to have been enlisted . . . or have served" have since been assessed by the Department as unfair. It is therefore, desirable that this matter be dealt with quickly since the case has been under consideration for several years. This item would restore his good name and would also qualify him for any benefits he would not otherwise be entitled to.

A similar case was dealt with under Supplementary Estimates (A), 1963-64.

INDUSTRIE ET COMMERCE

Crédit 6a—Pour garantir des prêts jusqu'à concurrence de \$150 millions consentis par des institutions privées à la société Canadair Limitée.

Explication—On demande l'autorisation de permettre au Ministre de garantir des prêts bancaires jusqu'à concurrence de \$150 millions consentis à la société Canadair Limitée afin de financer la mise au point et la production de l'avion Challenger, et aux fins d'autres obligations générales. Cette autorisation est nécessaire le plus tôt possible car si la société subit de nouveaux délais avant d'obtenir des prêts, des retards dans son calendrier de production s'ensuivront.

Ce poste figurait initialement dans le Budget supplémentaire (B) 1979-1980.

Une garantie semblable de \$50 millions afin de financer la production du Lear Star a été autorisée dans le Budget supplémentaire (B) de 1976-1977.

*Catégorie C**Autres***AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS**

Crédit 1a—Pour considérer Gervais Bellefontaine comme ayant été libéré honorablement des Forces canadiennes.

Explication—On propose de considérer Gervais Bellefontaine comme s'étant enrôlé et ayant servi de façon continue dans l'Armée canadienne entre le 10 janvier 1944 et le 28 décembre 1945, ces deux dates inclusivement; à cette dernière date, il est considéré comme ayant été libéré honorablement de l'Armée canadienne.

Les circonstances selon lesquelles M. Bellefontaine était réputé «n'ayant jamais été enrôlé . . . ou n'ayant jamais servi» ont depuis été jugées injustes par le ministère. Il est donc souhaitable de régler ce cas rapidement étant donné qu'il a été à l'étude pendant plusieurs années. Ce poste permettra de rétablir sa réputation et de lui assurer tous les avantages auxquels il n'aurait pas droit autrement.

Un cas semblable avait été réglé dans le Budget supplémentaire (A) de 1963-1964.

EVIDENCE

Wednesday, May 7, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3.15 p.m. to examine the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981.

Senator Douglas D. Everett (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are here to examine the supplementary estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1981.

We have with us today Mr. J. L. Manion, Secretary of the Treasury Board. I understand Mr. Manion has an opening statement which I will ask him to read into the record. I believe honourable senators have a copy of that. They should also have a copy of supplementary estimates (A) 1980-81 and also the list of \$1 votes included in the supplementary estimates.

Mr. J. L. Manion, Secretary of the Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. I am pleased to accept your invitation to appear before this committee to discuss supplementary estimates (A), 1980-81. I hope this short statement will be helpful in understanding what is a rather complex situation.

The total of these estimates is \$230 million, bringing total estimates to date to \$59,243 million. This latter amount represents total spending authorities; however, when repayment of previous years' loans and those items which represent transactions in the Foreign Exchange Account are deducted, the net outlays under the authorities requested are \$58,638 million.

Honourable senators are aware that it is unusual to have supplementary estimates so early in the year. These supplementaries are largely to deal with problems resulting from the disruption of the normal supply process and the legislative process by the two general elections during the last year. For example, because Parliament has not voted interim supply, the cash requirements of the government for the month of April and the first half of May are being provided by special Governor General's warrants. It was, therefore, necessary to include in these estimates 5 votes which were financed in whole or in part by the special warrants and which were not part of the main estimates. These five votes include:

The Canadian Grain Commission—\$0.1 million grants in lieu of taxes for the government grain elevator at Moose Jaw;

The Canada Employment and Immigration Commission immigration program—\$4.3 million in advances towards the payment of transportation and other assistance for Indo-Chinese refugees;

The Energy Mines and Resources energy program—\$12.5 million for a contribution to Tidal Power Corporation of Nova

TÉMOIGNAGES

Le mercredi 7 mai 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour étudier le Budget supplémentaire (A) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981.

Le sénateur Douglas D. Everett (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes ici pour étudier le Budget supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981.

Nous avons avec nous aujourd'hui M. J. L. Manion, secrétaire du Conseil du trésor. D'après ce que je comprends, M. Manion doit faire une déclaration préliminaire que je vais lui demander de lire pour le procès-verbal. Je crois que les honorables sénateurs en ont une copie. Ils doivent également avoir une copie du Budget supplémentaire (A), 1980-1981, ainsi qu'une liste des crédits de un dollar, inclus dans le Budget supplémentaire.

M. J. L. Manion, secrétaire, Conseil du Trésor: Je vous remercie monsieur le président. Je suis heureux d'accepter votre invitation à comparaître devant ce Comité pour discuter du Budget supplémentaire (A), 1980-1981. J'espère que cette courte déclaration vous aidera à comprendre une situation plutôt complexe.

Le total de ce budget est de \$230 millions, ce qui porte le Budget total à ce jour à \$59,243 millions. Ce dernier montant représente les autorisations totales de dépenses. Toutefois, lorsque l'on aura déduit le remboursement des prêts des années précédentes et les postes qui représentent les transactions du Fonds des changes, les dépenses nettes, aux termes des autorisations demandées, seront de \$58,638 millions.

Vous savez très bien qu'il est inhabituel d'avoir un budget supplémentaire si tôt dans l'année. Ces suppléments concernent en grande partie des situations nées de la rupture du processus normal d'affectation des crédits et du processus législatif qu'ont entraînée les deux élections générales de l'année dernière. Par exemple, comme le Parlement n'a pas voté de crédits provisoires, les besoins en espèces du gouvernement pour le mois d'avril et pour la première moitié du mois de mai ont dû être satisfaits par des mandats spéciaux du gouverneur général. Il a donc été nécessaire d'inclure dans ce budget 5 crédits qui ont été financés en totalité ou en partie grâce à des mandats spéciaux et qui ne font pas partie du Budget principal. Ces cinq crédits sont les suivants:

La Commission canadienne des grains—\$0.1 million de subventions en remplacement d'impôt relativement au silo à céréales du gouvernement à Moose Jaw;

Le programme d'immigration de la Commission de l'emploi et de l'immigration—avance de \$4.3 millions pour le paiement des comptes de transport de réfugiés indochinois et d'autres formes d'aide à leur intention;

Le programme énergétique du ministère de l'Énergie et des Ressources—\$12.5 millions pour une contribution à la Tidal

[Text]

Scotia for a demonstration project for low-head hydroelectric power generation;

External Affairs—\$0.1 million increase in Canada's share of the Working Capital Fund of the United Nations;

Transport—\$7.4 million payment to the Natinal Harbours Board for the construction of grain handling facilities at Prince Rupert, B.C., of which the total federal share is estimated to be \$44.8 million.

These estimates also include 10 votes of a legislative character, which were scheduled to be included in previous years' estimates. They were never approved and are now urgently required. These are:

Agriculture—a \$1 item to authorize the guarantee of loans to tobacco producers in southern Ontario;

Eldorado Nuclear Limited—a \$1 item to authorize an increase in the borrowing authority to be used for capital projects, debt repayment and working capital;

External Affairs—\$1.7 million to extend the Working Capital Advance Account for loans and advances to personnel posted abroad;

Canadian International Development Agency—\$8 million for purchase of shares in the InterAmerican Development Bank. This represents the second of four instalments;

Industry, Trade and Commerce—a \$1 vote to authorize a higher aggregation of insurance for the purpose of insured loans to Canadian industry;

Industry, Trade and Commerce—a \$1 vote to authorize the guarantee of loans to Canadair to finance the development and production of the Challenger aircraft and other general obligations;

Public Service Commission—\$0.7 million to reimburse the Staff Development and Training Revolving Fund of the Public Service Commission for 1978-79 operating losses to permit the continued operation of the fund within its authorized ceiling;

Transport—a \$1 vote to remove the limit on value of contracts with VIA Rail Inc.;

Veterans Affairs—a \$1 vote to deem an honourable discharge of a war veteran; and for Energy, Mines and Resources—\$180 million to increase the Petroleum Compensation Revolving Fund. Payments out of the Revolving Fund are related to the difference between the Canadian and world price of oil. Revenues are derived from a fixed levy per barrel of all oil consumed in Canada. With the rapid escalation of world prices, it was necessary to resort to special Governor General's warrants to make payments to Syncrude and Suncor which have exceeded the fund's current level of authority.

There are two other items which are also urgently required. One provides for a guarantee of loans to Indians, while the other provides loans for capital purposes to the Airports Revolving Fund because the "Adjustment to the Accounts of Canada" bill was not approved in the last Parliament. A similar bill has recently been introduced in this Parliament,

[Traduction]

Power Corporation, de Nouvelle-Écosse, pour un projet pilote de centrale hydro-électrique de basse chute;

Affaires extérieures—\$0.1 million d'augmentation dans la participation du Canada au Fonds de roulement des Nations unies.

Transports—paiement de \$7.4 millions au Conseil des ports nationaux pour la construction de l'infrastructure des installations de manutention du grain à Prince-Rupert, C.-B., la participation totale fédérale étant évaluée à \$44.8 millions.

Ce budget comprend également 10 crédits ayant un caractère législatif, qui devaient être inclus dans le budget de l'année précédente et qui n'ont jamais été approuvés; ou on en a actuellement besoin, ce sont:

Agriculture—un poste de \$1 pour autoriser la garantie de prêts aux producteurs de tabac dans le sud de l'Ontario;

Eldorado Nuclear Limited—un poste de \$1 pour autoriser une augmentation destinée aux projets d'immobilisation, au remboursement de dettes et au fonds de roulement.

Affaires extérieures—\$1.7 million pour étendre la portée du Compte d'avances de fonds de roulement des prêts et avances consentis au personnel en mission à l'étranger,

Agence canadienne de développement international—\$8 millions pour l'achat d'actions à la Banque interaméricaine de développement. Cela représente le deuxième de quatre versements;

Industrie et Commerce—un crédit de \$1 pour autoriser une plus forte concentration des assurances pour le programme des prêts assurés à l'industrie canadienne;

Industrie et Commerce—un crédit de \$1 pour autoriser la garantie de prêts à Canadair en vue de financer le développement et la production de l'avion Challenger ainsi que toutes autres obligations de la compagnie;

Commission de la Fonction publique—\$0.7 million pour rembourser le Fonds renouvelable du perfectionnement et de la formation du personnel de la Commission de la Fonction publique à l'égard du déficit de fonctionnement pour 1978-1979, dans les limites du plafond autorisé;

Transports—un crédit de \$1 pour supprimer la limite de valeur des contrats avec VIA Rail Inc.;

Affaires des Anciens combattants—un crédit de \$1 pour accorder une libération honorable à un ancien combattant; et pour l'Énergie, les Mines et les Ressources—\$180 millions pour augmenter le Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. Les paiements effectués à partir de ce Fonds sont associés à la différence existant entre les prix canadiens et mondiaux du pétrole. Les recettes proviennent d'une taxe fixe imposée sur chaque baril de pétrole consommé au Canada. Par suite de l'escalade rapide des prix mondiaux, il a été nécessaire de recourir aux mandats spéciaux du gouverneur général pour payer Syncrude et Suncor qui ont dépassé le niveau des autorisations courantes prévues par le Fonds.

Il existe aussi deux autres postes dont on a un besoin urgent. Un prévoit la garantie de prêts aux Indiens tandis que l'autre traite de prêts consentis à des fins d'immobilisation au Fonds renouvelable des aéroports, car le projet de loi C-13, «Loi sur la régularisation des comptes» n'a pas été approuvé au cours de la dernière Législature. Un projet de loi similaire a récemment

[Text]

and this authority permits operations to continue until the bill is passed establishing this fund as a budgetary appropriation.

It will be noted that of the \$230 million requested in these supplementary estimates, \$195.6 million, or 85 per cent, is represented by the two non-budgetary items for petroleum compensation and airports.

Details of the seven \$1 votes have, I understand, been provided to honourable senators separately, as on past occasions.

Officials of the Treasury Board Secretariat would be pleased to answer any questions you may have at this time.

The Chairman: Honourable senators, are there any questions?

Senator Charbonneau: I have a question under Transport regarding the grain handling facilities at Prince Rupert, B.C. Has an agreement been concluded on these facilities? From what we hear in the House of Commons and in the Senate, it is still being negotiated, and I was wondering why the \$7.4 million.

Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board: Mr. Chairman, I believe that some of the confusion arises out of the fact that as the project is proceeding there are various aspects to the entire project, some of which have not yet been firmed up. The National Harbours Board activity is part of the infrastructure but does not involve any of the port and elevator facilities themselves, so that the National Harbours Board is proceeding with the soil testing in the preliminary stages of that Harbours Board work which would be part of a much larger project, not all aspects of which are firmed up.

Senator Charbonneau: Then the \$7.4 million has been committed by the federal government within the whole project?

Mr. O'Toole: That is correct.

Mr. Manion: There may have been some discussions on this between ministers in British Columbia within the past several days, judging from the newspapers, but we are a little handicapped in replying to that definitively.

Senator Charbonneau: That is why I am asking that question, because it seems to be in a state of flux. Is this a loan, or is it an actual expenditure, or is it an advance or something?

Mr. Manion: It is put in the estimates to secure authority to make the expenditure, Mr. Chairman.

Senator Steuart: Do I understand that we can move around in the supplementary estimates (A) when putting questions to the witnesses?

The Chairman: We can do one of two things. Because there are not many items, we could go through them item by item, if you wish, starting from the top, and if there are questions, you

[Traduction]

été présenté et ce texte permet de poursuivre les activités jusqu'à l'adoption du projet de loi faisant de ce fonds un poste budgétaire.

On remarquera que des \$230 millions demandés dans ce budget supplémentaire, \$195,6 millions ou 85 p. 100 correspondent aux deux postes non budgétaires, que sont le Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière et le Fonds renouvelable des aéroports.

Les détails concernant les sept crédits de \$1 ont, à ce qu'on m'a dit, été remis séparément aux honorables sénateurs, comme cela s'est déjà fait par le passé.

Des représentants du secrétariat du Conseil du trésor seront heureux de répondre aux questions que vous voudrez bien leur poser.

Le président: Honorables sénateurs, y a-t-il des questions?

Le sénateur Charbonneau: J'ai une question à poser au sujet de la rubrique Transport et des installations de manutention de grain à Prince Rupert, C.-B. Un accord a-t-il été conclu au sujet de ces installations? D'après ce que nous avons entendu à la Chambre des communes et au Sénat, les négociations sont encore en cours et je me demande pourquoi ces \$7,4 millions.

M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, direction des programmes, Conseil du Trésor: Monsieur le président, je crois que la confusion vient un peu du fait qu'au cours du déroulement du projet divers aspects se dessinent, certains d'entre eux étant encore assez flous. L'activité du Conseil des ports nationaux fait partie de l'infrastructure mais ne concerne aucune installation portuaire ou silo; le Conseil procède d'abord à la vérification du sol, ce qui constitue un élément d'un projet de plus grande envergure dont tous les aspects ne sont pas définis.

Le sénateur Charbonneau: Le gouvernement fédéral a donc déjà engagé \$7.4 millions dans le projet?

M. O'Toole: C'est exact.

M. Manion: Il se peut qu'il y ait eu au cours des derniers jours des discussions à ce sujet entre les ministres de la Colombie-Britannique à en juger par les articles parus dans les journaux mais il nous est difficile de répondre à cela de façon définitive.

Le sénateur Charbonneau: Si je pose justement cette question c'est que cela me semble plutôt flous. S'agit-il d'un prêt, d'une dépense réelle, d'une avance ou de quoi?

M. Manion: Ce chiffre apparaît dans les prévisions budgétaires afin de garantir l'autorisation d'effectuer la dépense, monsieur le président.

Le sénateur Steuart: Si je comprends bien, nous pouvons choisir où bon nous semble dans les prévisions budgétaires (A) pour poser des questions aux témoins?

Le président: Deux choix s'offrent à nous. En raison du nombre de crédits, nous pourrions les étudier un par un, si cela vous convient, en commençant par le premier sur la liste. Si

[Text]

can ask them when we are on the particular subject. Senator Doody?

Senator Doody: The items that Mr. Manion reports, Mr. Chairman, will they be dealt with in the estimates?

The Chairman: Yes, that is correct. I think that they will automatically be dealt with in the supplementary estimates (A).

Senator Doody: So, we can discuss the principles of them?

The Chairman: Yes.

The first item is on page 6.

Senator Leblanc: Regarding the \$1 item for Agriculture, the guarantee of loans up to \$4 million to tobacco producers in Southern Ontario who have been adversely affected by blue mold disease, would that apply to tobacco producers in Quebec if that disease were to spread to Quebec? Would the same principle apply?

The Chairman: If it spread as the Dutch elm disease has?

Senator Leblanc: Yes.

Mr. Manion: The situation in southern Ontario was a special one. The government agreed to deal with it. Presumably, if a similar situation arose elsewhere, the government would feel obliged to at least consider it on the same basis. Each of these is special and is dealt with on its merits. This government involvement would depend on the amount of damage, the situation, and so forth. In this particular case, these are guarantees on loans. In another circumstance, the guarantee on loans for one reason or another might not be considered appropriate.

Senator Doody: Since the \$1 item has been raised, Mr. Chairman, is there an upper limit on that vote at all, or is it just a blank cheque? Whether it is an Agriculture \$1 vote or another \$1 vote, is there an upper limit? That simply opens a subhead in the estimates to authorize the payment of funds when the bill arrives. Is that it?

Dealing with the \$1 item under Agriculture to authorize payment of loans to the tobacco producers in southern Ontario, is there an upper limit on the amount of loans to be guaranteed, or is this just a program with no upper limit at all? If some of these loans are not honoured by the farmers, presumably the Government of Canada will pay the amounts involved. Is there a limit on the amounts involved?

Senator Barrow: It says \$4 million.

Senator Doody: Then why not have a \$4 million vote?

Mr. Manion: There may be nothing expended by the government. This is simply an authority to guarantee a loan if there is a default on the loan. If that were the case, then there

[Traduction]

vous avez des questions vous pourrez les poser lorsque nous aborderons le sujet qui nous intéresse en particulier. Sénateur Doody?

Le sénateur Doody: Les crédits dont parle M. Manion, monsieur le président, apparaîtront-ils dans le Budget?

Le président: Oui, c'est exact. Je crois qu'ils apparaîtront automatiquement dans le Budget supplémentaire (A).

Le sénateur Doody: Nous pouvons donc en débattre les principes.

Le président: Oui.

Le premier crédit est à la page 6.

Le sénateur Leblanc: En ce qui concerne le crédit de \$1 au titre de l'Agriculture, la garantie des prêts jusqu'à concurrence de \$4 millions aux producteurs de tabac du sud de l'Ontario dont les récoltes ont été touchées par la moisissure bleue; cela s'appliquerait-il aux producteurs de tabac du Québec si cette maladie s'y étendait? Le même principe s'appliquerait-il?

Le président: Vous voulez parler d'une épidémie comme celle de la maladie hollandaise de l'orme.

Le sénateur Leblanc: Oui.

M. Manion: La situation était spéciale dans le sud de l'Ontario. Le gouvernement a convenu de s'en occuper. Je présume que si une situation semblable survenait ailleurs, le gouvernement se sentirait au moins obligé de prendre des mesures semblables. Chacun de ces cas est spécial et doit être traité selon son importance. La participation du gouvernement dépendrait des dommages, de la situation, etc. Dans ce cas particulier, il y a des garanties pour les prêts. Dans une autre circonstance, la garantie pour les prêts pourrait, pour une raison ou pour une autre, ne pas être considérée comme appropriée.

Le sénateur Doody: Puisque la question du crédit de \$1 a été soulevée, monsieur le président, y a-t-il une limite supérieure à ce crédit ou s'agit-il simplement d'un chèque en blanc? Qu'il s'agisse d'un crédit de \$1 pour l'agriculture ou de tout autre crédit de \$1, existe-t-il une limite supérieure? Ne s'agit-il pas simplement d'un sous-titre dans les prévisions permettant d'autoriser le paiement de fonds lorsque la facture arrive?

En ce qui a trait, en agriculture, au crédit de \$1 permettant d'autoriser le paiement de prêts aux producteurs de tabac du sud de l'Ontario, existe-t-il une limite supérieure au montant des prêts garantis ou s'agit-il simplement d'un programme sans aucune limite supérieure? Si certains de ces prêts ne sont pas remboursés par les exploitants agricoles, il est probable que le gouvernement du Canada paiera les montants en cause. Une limite a-t-elle été fixée?

Le sénateur Barrow: Il y est mentionné \$4 millions.

Le sénateur Doody: Alors pourquoi ne pas avoir un crédit de \$4 millions?

M. Manion: Il se peut que le gouvernement n'ait rien à dépenser. Il s'agit simplement d'une autorisation de garantir les prêts s'il y a défaut de paiement. Si tel était le cas, il faudrait alors obtenir l'autorisation d'effectuer la dépense.

[Text]

would have to be authority sought to make the specific expenditure.

Senator Doody: I appreciate that there may be nothing expended, but this is the lower limit. What is the upper limit?

Mr. Manion: The upper limit is \$4 million.

Senator Doody: Is that true also for the other \$1 votes, such as the \$1 vote for Eldorado Nuclear Limited? Do they all have a statutory upper limit?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, the nature of the \$1 vote varies considerably, depending on the type of authority which is being sought. It does not always arise in these terms. Perhaps we can deal with them when we come to them.

Senator Doody: In some cases it is only a blank cheque and the amount is determined when the cost of the program is determined.

Mr. O'Toole: One of the \$1 items in front of you is the authority to deem a veteran to have been honourably discharged. So, in other words, the context of the upper limit does not arise in some of these situations. A number of the others do, indeed, put a cap on particular insurance programs or guarantee programs.

Mr. Manion: In other words, where it provides statutory authority to spend, it would not be an open-ended thing without a ceiling.

Senator Doody: I find that these \$1 votes always come back to haunt you. Apparently, you do not have that problem.

The Chairman: The concern of this committee in the past has been that \$1 votes are sometimes used for legislative purposes, but, to a large extent, I think Treasury Board has attempted to reduce that. In this particular case, this is more of a financial appropriation of a \$1 vote exposing the government to a possible \$4 million liability, but it is a contingent liability at this stage.

I would be interested to know what it is for. I know it is for blue mold disease, but is it to carry farmers through that season? What are the repayment requirements?

Mr. Manion: There would be the normal bank loan arrangements. The farmers would go to a bank to obtain a loan and the federal government would guarantee the bank loan. Normal repayment provisions would apply.

The Chairman: But insofar as the bank is concerned, the bank will loan any amount of money on any terms, provided it has the guarantee from the government. There must be some strictures on the term and repayment requirements, I would have thought.

Mr. O'Toole: The vote item provides for terms and conditions for the program to be established by the Governor in

[Traduction]

Le sénateur Doody: Je comprends bien qu'il puisse n'y avoir rien de dépensé mais c'est là la limite inférieure. Quelle est la limite supérieure?

M. Manion: Elle est de 4 millions de dollars.

Le sénateur Doody: Est-ce également vrai des autres crédits de un dollar comme celui de l'Eldorado Nucléaire Limitée? Ont-ils tous une limite supérieure fixée par la loi?

M. O'Toole: Monsieur le président, la nature des crédits de un dollar varie considérablement, selon le type de pouvoir qu'on cherche à obtenir. La situation ne se présente pas toujours ainsi. Nous pourrions peut-être attendre d'en arriver à l'étude de cette question pour en parler.

Le sénateur Doody: En certains cas, il s'agit simplement d'un chèque en blanc, la somme étant fixée lorsque le coût du programme est établi.

M. O'Toole: L'un des crédits de un dollar que vous avez devant vous concerne le pouvoir de considérer un ancien combattant comme ayant été libéré avec certificat de bonne conduite. Autrement dit, la question de limite supérieure ne se pose pas dans certains cas. Un certain nombre des autres crédits comportent effectivement un investissement dans des programmes d'assurance ou de garantie particuliers.

M. Manion: Autrement dit, lorsqu'il y a un pouvoir statutaire d'engager des dépenses, ce ne serait pas sans limite, sans plafond.

Le sénateur Doody: J'ai l'impression que ces crédits de un dollar reviennent toujours nous hanter. Il semble que vous n'ayez pas ce problème.

Le président: Par le passé, le Comité s'est inquiété de ce que les crédits de un dollar soient parfois utilisés à des fins législatives. Mais, dans une large mesure, je pense que le Conseil du Trésor a cherché à réduire cela. Dans ce cas précis, il s'agit davantage d'une affectation de crédits de un dollar qui assujettit le gouvernement à un engagement qui pourrait s'élever à \$4 millions; mais, à ce stade-ci, c'est un engagement conditionnel.

J'aimerais connaître le pourquoi du crédit. Je sais que c'est au titre de la moisissure bleue, mais est-ce aussi pour aider les agriculteurs à passer la saison? Quelles sont les exigences en matière de remboursement?

M. Manion: Ce serait les modalités habituelles applicables aux prêts bancaires. Les agriculteurs s'adresseraient à une banque pour obtenir un prêt, prêt que le gouvernement fédéral garantirait. Les dispositions habituelles en matière de remboursement s'appliqueraient.

Le président: Mais en ce qui concerne la banque, elle consentira n'importe quelle somme à n'importe quelle condition. J'aurais cru qu'on imposerait certaines conditions, certaines modalités de remboursement.

M. O'Toole: Le crédit prévoit des conditions pour le programme devant être mis sur pied par le gouverneur en conseil.

[Text]

Council. The terms and conditions are specified and deal with such things as time limits, extent of exposure, security, secondary security or transfer of security for such loans.

The Chairman: Are these loans normally repaid, or do they normally become a charge?

Mr. O'Toole: The general answer is that certainly only minuscule amounts of government guarantees under most of the programs with which I am familiar are ever called upon. To take the Canada Student Loans Plan as an example, that is a major ongoing example of defaults on which the government is called upon.

The Chairman: They are pretty horrendous, are they?

Mr. O'Toole: They are sizable in absolute terms, but in relative terms they are not significant.

Senator Doody: Does the government act as the guarantor of last resort in these cases, or is it just an automatic cushion for the bank? Is the farmer obliged to try to find credit on his own, or is this an automatic thing? I know my own experience is that banks love to get government guarantees. They get a higher interest rate and it is, for them, a "no-lose" situation.

Mr. Manion: Mr. Chairman, there is a guarantee fee of a half of one per cent above commercial interest rates. This means that it is in the interest of the farmer to obtain a loan without a guarantee; otherwise he will have to pay an extra half of one per cent.

Senator Doody: Who does he pay that to, the bank?

Mr. Manion: This is collected by the bank. I believe this would cover the cost of administration.

Senator Doody: In other words, the bank gets the government guarantee plus the fee from the farmer?

Mr. Manion: I doubt whether we could go into much more detail without advice from departmental officials.

Senator Doody: It is not this particular program that interests me, but the whole area of government guarantees.

The Chairman: To follow up on that point, if there is a default on the loan, does the bank or the government first look to the borrower, or does the government just pay the amount?

Mr. Manion: They would first look to the borrower. This is the normal—

The Chairman: It is not a requirement?

Mr. Manion: I believe it is a normal requirement. We could get the specifics of the arrangements from the department for senators, if it is required.

I should add that the guarantee fee of one half of one per cent is paid by the banks to the Consolidated Revenue Fund. This would cover part of the cost of administering the scheme.

Senator Leblanc: Can we assume that if the amount guaranteed is more than \$4 million, you would have to come back with another supplementary estimate?

[Traduction]

Ces conditions sont précisées et concernent des éléments comme les délais, l'ampleur des risques, la sécurité, la garantie accessoire ou le transfert de la garantie.

Le président: Ces prêts sont-ils remboursés normalement, ou l'État doit-il habituellement les rembourser lui-même.

M. O'Toole: Généralement, en ce qui concerne la plupart des programmes que je connais, on ne fait appel aux garanties du gouvernement que pour des sommes minimes. Le régime canadien des prêts étudiants est un bon exemple de cas où l'on fait appel au gouvernement pour défauts de rembourser fréquents.

Le président: Les sommes en cause sont astronomiques, n'est-ce pas?

M. O'Toole: En chiffres absolus, elles sont appréciables, mais en chiffres relatifs, elles ne le sont pas.

Le sénateur Doody: Dans ces situations, le gouvernement sert-il de garant de dernier recours, ou sert-il simplement de tampon pour la banque? L'agriculteur est-il obligé d'essayer de se trouver des crédits, ou est-ce automatique? D'après mon expérience personnelle, les banques adorent obtenir des garanties du gouvernement. Elles obtiennent un taux d'intérêt plus élevé et sont assurées de ne rien perdre.

M. Manion: Monsieur le président, il y a un droit de garantie de ½ p. 100 en sus des taux d'intérêts commerciaux. Il est donc dans l'intérêt de l'agriculteur d'obtenir un prêt sans garantie, car, autrement, il doit payer ce droit supplémentaire.

Le sénateur Doody: A qui le paie-t-il? A la banque?

M. Manion: C'est la banque qui le perçoit. Je crois que cela couvre les frais d'administration.

Le sénateur Doody: Autrement dit, la banque obtient du gouvernement la garantie et de l'agriculteur le droit.

M. Manion: Je doute qu'on puisse entrer davantage dans les détails sans avoir les lumières des hauts fonctionnaires du ministère.

Le sénateur Doody: Ce n'est pas ce programme particulier qui m'intéresse, mais toute la question des garanties du gouvernement.

Le président: A ce sujet-là, s'il y a défaut de rembourser, la banque ou le gouvernement essaient-ils d'abord de s'adresser à l'emprunteur, ou est-ce le gouvernement qui verse le montant?

M. Manion: Ils essaient d'abord de retrouver l'emprunteur. C'est normalement...

Le président: Ce n'est pas une exigence?

M. Manion: Je crois que c'est normalement une exigence. Nous pourrions, au besoin, obtenir du ministère le détail des dispositions en cause.

J'aimerais ajouter que le droit de garantie de ½ p. 100 est versé par les banques au fonds du revenu consolidé, pour couvrir une partie des frais d'administration.

Le sénateur Leblanc: Pouvons-nous présumer que si le montant garanti dépasse 4 millions de dollars, il vous faudrait présenter un autre budget supplémentaire?

[Text]

Mr. Manion: Yes, senator.

The Chairman: Would the government require the bank to exhaust all avenues of collecting the loan before it paid the guarantee, or would it just pay the guarantee on application by the bank?

Mr. Manion: I think one could assume that, but I do not think we could answer that with the information we have available today.

The Chairman: Senators, it might be interesting to see how these loans are set up, and have some answers to the questions raised.

Mr. Manion: We would be glad to ask the department to send in detail the terms and conditions for these loan guarantees to the committee.

The Chairman: We would rather you ask the department to send them to you, and then you can send them to us. We are a little sensitive on that point.

If that is all for that item, then on the next page we find Employment and Immigration.

Senator Leblanc: That is another type of loan, because the estimates start with L and this is 27a.

Mr. Manion: Yes, Mr. Chairman. There is a transportation assistance fund which in this case had hit its ceiling, I believe, and therefore it was necessary to seek this authority to pay for the transportation costs of some of the Vietnamese refugees brought to Canada under the emergency program last winter.

Senator Leblanc: Are the refugees compelled to repay the amount that they receive?

Mr. Manion: Yes. In the case of the Vietnamese, the government did put a ceiling on the amount of indebtedness of the refugees, as compared to ordinary immigrants. I do not believe that any interest is charged to refugees, but it is charged to ordinary immigrants.

Senator Sparrow: Do I understand that in these cases the refugees have to pay back the transportation costs?

Mr. Manion: Yes, Mr. Chairman.

Senator Sparrow: I did not understand that to be part of the program.

Mr. Manion: The refugees have to repay the transportation advances.

Senator Sparrow: From where to where?

Mr. Manion: These are the transportation costs from point of origin abroad to destination in Canada, up to the ceiling that was imposed in the case of the Vietnamese refugees, and I believe the ceiling was \$750 per adult and half that for children. But when the refugees get back on their feet and get jobs and have incomes, they are expected to repay the amounts advanced, and in fact the repayment record of the refugees is quite remarkable. They consider it a matter of honour to repay the moneys advanced for transportation.

Senator Leblanc: Does it bear interest?

[Traduction]

M. Manion: Oui, sénateur.

Le président: Le gouvernement exige-t-il de la banque qu'elle épuise toutes les possibilités de perception, ou versera-t-elle simplement la garantie sur demande?

M. Manion: On pourrait le présumer, mais je ne pense pas que nous puissions répondre à partir des informations dont nous disposons aujourd'hui.

Le président: Sénateur, il pourrait être intéressant de voir comment ces prêts sont établis et entendre des réponses aux questions soulevées.

M. Manion: Nous serions heureux de demander au ministère de transmettre au Comité le détail des conditions dont ces garanties sont assorties.

Le président: Nous préférierions que vous demandiez au ministère de vous les faire parvenir et que vous nous les transmettiez ensuite. Nous sommes quelque peu tatillons sur ce point.

Si notre étude de crédit est terminée, nous passerons à la page suivante: Emploi et Immigration.

Le sénateur Leblanc: Il s'agit d'un autre genre de prêt, parce que le budget commence à L et nous sommes ici à 27a.

M. Manion: Oui, monsieur le président, un fonds d'aide au transport avait dans ce cas-ci atteint son plafond, je crois; il a donc été nécessaire de demander cette autorisation pour payer les frais de transport de certains réfugiés vietnamiens amenés au Canada dans le cadre du programme d'urgence de l'hiver dernier.

Le sénateur Leblanc: Les réfugiés sont-ils tenus de rembourser le montant qu'ils ont reçu?

M. Manion: Oui. Dans le cas des Vietnamiens, le gouvernement avait plafonné l'endettement des réfugiés, contrairement, à ce qui se produit pour les immigrants ordinaires. Je ne crois pas qu'on impose des intérêts aux réfugiés, comme c'est le cas pour les immigrants ordinaires.

Le sénateur Sparrow: Si j'ai bien compris, dans ces cas-ci, les réfugiés doivent rembourser les frais de transport?

M. Manion: Oui, monsieur le président.

Le sénateur Sparrow: Je ne croyais pas que cette mesure faisait partie du programme.

M. Manion: Les réfugiés doivent rembourser les avances consenties au titre du transport.

Le sénateur Sparrow: Entre quels endroits?

M. Manion: Il s'agit des frais du transport d'un point d'origine à l'étranger vers le Canada, jusqu'à concurrence du plafond qui a été fixé dans le cas des réfugiés vietnamiens à \$750 par adulte et à la moitié pour les enfants, je crois. Toutefois les réfugiés doivent, dès qu'ils ont trouvé un emploi et touchent des revenus, rembourser les sommes avancées et, jusqu'à maintenant, ils ont fort bien respecté cette obligation. Ils se font un point d'honneur de rembourser les sommes qui leur ont été avancées pour leur transport.

Le sénateur Leblanc: Doivent-ils payer des intérêts?

[Text]

Mr. Manion: I do not believe it bears interest in the case of refugees, but it does in the case of other immigrants. We could verify that, because I am speaking from memory.

Senator Sparrow: I wonder if we could have an up-to-date report on the amounts paid back. I was not aware of that element of the program.

The Chairman: This appears to be a general revolving account. Does your question, Senator Sparrow, apply just to the Indo-Chinese program?

Senator Sparrow: Yes.

Senator Manning: On that same point, Mr. Chairman, what distinction is made as between the different categories of refugees and ordinary immigrants in the matter of transportation payments? Does the government cover transportation payments for ordinary immigrants as well as refugees?

Mr. Manion: Yes, but in the case of ordinary immigrants, if they have difficulty in paying their travel costs, they are given loans by the government and they must repay the full amount plus interest. The repayment schedule is tailored to the individual circumstances. That is why there is some lag-time after the loan before we can determine the repayment rate. It is not possible at the present time to indicate precisely what portion of the refugee loans will be repaid; but certainly previous refugees have had an excellent record of repayment.

Senator Manning: Does this policy apply to immigrants from any part of the world, or is it limited to a certain program?

Mr. Manion: Any part of the world, senator.

The Chairman: Senator Manning, would you like some more detail on that general program?

Senator Manning: Well, if it is readily available I would be interested to see details as to the volume so I may better understand what it involves. I should like to know what information is available respecting the two categories.

Senator Sparrow: A number of those refugees who were brought in are not expected to go into the work force at all. I am speaking, for example, of elderly people who were not expected to go into the employment field and therefore would not be in a position to find any method of paying back.

Mr. Manion: There are two categories of refugees, and there will be three: one is the refugees brought in by the government without sponsorship; the second is refugees sponsored by families; and the third is those sponsored by private community groups. In the case of those brought in by the government without sponsorship, the head of the family is expected to repay the full amount for both adult and children members of the family, regardless of age. This applies whether or not they go into the labour force. In the case of those sponsored by community groups or families, the sponsors are expected to cover the transportation costs.

[Traduction]

M. Manion: Non, je ne le crois pas. Les immigrants doivent payer des intérêts, mais non les réfugiés. Nous pourrions vérifier cette assertion, car je ne suis pas sûr que ma mémoire soit fidèle.

Le sénateur Sparrow: Pourrions-nous avoir un rapport à jour des sommes remboursées. Je n'étais pas au courant de cet élément du programme.

Le président: Il semble y avoir un compte renouvelable général. Votre question, sénateur Sparrow, vise-t-elle uniquement le programme indochinois?

Le sénateur Sparrow: Oui.

Le sénateur Manning: Sur ce même point, monsieur le président, quelle distinction fait-on entre les différentes catégories de réfugiés et d'immigrants ordinaires pour ce qui est du paiement des frais de transport? Le gouvernement assume-t-il ces frais pour les immigrants ordinaires et pour les réfugiés?

M. Manion: Oui, mais dans le cas des immigrants ordinaires, si ces derniers éprouvent quelque difficulté à rembourser les frais de transport, ils reçoivent des prêts du gouvernement et ils doivent rembourser le montant total en plus des intérêts. Le plan de remboursement est adapté à chacun. C'est pourquoi il faut attendre un certain temps après le prêt pour pouvoir déterminer le taux de remboursement. Il n'est pas possible à l'heure actuelle d'indiquer précisément quelle portion des prêts consentis aux réfugiés seront remboursés; toutefois, les réfugiés, par le passé, ont très bien acquitté leurs dettes.

Le sénateur Manning: Cette politique s'applique-t-elle aux immigrants originaires de n'importe quelle partie du monde, ou se limite-t-elle à certains programmes?

M. Manion: De n'importe quelle partie du monde, sénateur.

Le président: Sénateur Manning, aimeriez-vous avoir plus de précisions sur l'ensemble de ce programme?

Le sénateur Manning: Si ce n'est pas trop compliqué, j'aimerais avoir des détails sur l'ampleur du programme pour me faire une idée de ce qu'il comporte. J'aimerais connaître tous les renseignements qui existent au sujet des deux catégories.

Le sénateur Sparrow: Un certain nombre des réfugiés qui ont été amenés chez nous n'entrent pas sur le marché du travail, dont les personnes âgées par exemple et ils ne pourront pas, par conséquent, rembourser l'argent qu'on leur a avancé.

M. Manion: Il y a deux catégories de réfugiés et il y en aura trois. Premièrement, les réfugiés amenés par le gouvernement sans parrainage, deuxièmement ceux qui sont parrainés par des familles et troisièmement ceux qui sont parrainés par des groupes privés. Dans le cas de ceux ont été amenés par le gouvernement sans parrainage, le chef de la famille doit rembourser le plein montant pour les adultes et les enfants membres de sa famille, quel que soit leur âge. Cette condition s'applique même si les réfugiés n'entrent pas sur le marché du travail. Dans le cas des réfugiés parrainés par des groupes communautaires ou des familles, les parrains doivent assumer les frais de transport.

[Text]

Senator Sparrow: Well, then, I happened to sponsor a family, and there was no provision made either for transportation paid by the government or by me as a sponsor. So I really question what you say. I would be very anxious to find that there are a number of sponsors that that provision did not apply to. By "that provision" I mean that there was no provision that I, as a sponsor, should pay back the transportation costs, nor was there any provision for the immigrant himself to pay back the transportation costs.

Mr. Manion: We will check that and get the information for you.

The Chairman: As I understand the situation, there seems to be a fair amount of detail required in connection with these various questions, particularly with reference to particular programs. How long has it been in operation?

Mr. Manion: It has been in operation, in one form or another, since about 1950.

The Chairman: That is a long way back. Perhaps we had better put some time limit on it. I wonder if a "photograph", of about the last two years would be adequate for our purposes.

Mr. Manion: I do not believe it will take too much work to provide you with a good, clear picture. As I mentioned earlier, there is a lag-time, and if you look only at the last two years you will get very little information about the current rates. So we do have to go back a bit to get enough of an historical picture to give the information that the senators are looking for.

The Chairman: Are there any further questions on that?

If we turn to page 12, dealing with Energy, Mines and Resources, we find two items there: one dealing with Contribution to Tidal Power Corporation for a demonstration project for a low-head hydroelectric installation, involving \$12.5 million; and then an amount of \$180 million to increase the Petroleum Compensation Revolving Fund from \$20 million to \$200 million.

Senator Manning: I wonder if Mr. Manion could give us a breakdown of the portion of the Petroleum Compensation Revolving Fund which comes from the levy on each barrel of oil sold domestically and the proportion that comes from general revenue.

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, the Petroleum Compensation Revolving Fund is entirely paid for from the levy, and that is the source of this present problem. The Petroleum Administration Act which established this fund also established a ceiling of \$1 per barrel on the levy, and it has been creeping up. So it is insufficient, even if they raise it, as they already have, to the full dollar. It was at 85 cents. But the recent major increases in December and February in international prices do not allow, at a \$1-a-barrel levy, enough to pay the subsidy to Syncrude, and that is why we are seeking this increase. The ultimate solution has to be to amend the Petroleum Administration Act to remove the \$1 ceiling on the levy, but until that is done the shortfall is being absorbed within this increased authority for

[Traduction]

Le sénateur Sparrow: Figurez-vous que j'ai parrainé une famille et qu'il n'a jamais été question que le gouvernement ou moi-même à titre de parrain assumions les frais de transport. Je conteste donc vos propos. Je serais curieux d'apprendre que dans le cas d'un certain nombre de parrains cette disposition ne s'appliquait pas. Par disposition, j'entends qu'il n'y avait aucune disposition selon laquelle moi, le parrain, ou l'immigrant devions rembourser les frais de transport, ou que l'immigrant lui-même devait rembourser les frais de transport.

M. Manion: Nous vérifierons ce point pour vous.

Le président: Si je comprends bien, il semble y avoir une somme assez considérable de détails qui doivent être connus relativement à ces diverses questions, plus particulièrement en ce qui a trait à ce dernier programme. Depuis combien de temps existe-t-il?

M. Manion: Il existe sous une forme ou sous une autre depuis 1950 à peu près.

Le président: Il remonte à loin. Nous devrions peut-être lui fixer une certaine limite de temps. Je me demande si un compte rendu sur les deux dernières années environ pourrait nous suffire.

M. Manion: Je ne crois pas qu'il nous faille beaucoup de temps pour vous présenter un exposé clair. Je le répète, il y a un certain laps de temps dont il faut tenir compte et si vous ne prenez que les deux dernières années en considération, vous serez très peu renseignés au sujet des taux actuels. Nous devons donc remonter un peu plus loin en arrière pour vous donner les renseignements que vous demandez, sénateurs.

Le président: D'autres questions?

Nous passerons donc à la page 12 qui traite de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et où nous trouvons deux crédits: l'un traitant de la contribution à la Tidal Power Corporation pour un projet pilote de centrale hydro-électrique de basse chute, de l'ordre de 12.5 millions, et ensuite un montant de \$180 millions destinés à porter la limite du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière de \$20 millions à \$200 millions.

Le sénateur Manning: M. Manion pourrait peut-être nous donner une ventilation de la portion du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière qui provient des taxes perçues sur chaque baril de pétrole vendu au Canada et celle qui est versée à même les recettes générales.

M. O'Toole: Monsieur le président, le Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière est entièrement financé par les impôts et c'est là la cause du présent problème. La Loi sur l'administration du pétrole, qui a créé ce fonds, a également fixé un plafond de \$1 le baril pour ce qui est de l'imposition, et le fonds a «stagné». C'est donc insuffisant, même si l'imposition augmente, comme cela a déjà été fait, pour atteindre un dollar complet. (Le dollar valait alors 85¢.)—Toutefois, les récentes augmentations des prix internationaux, en décembre et février, ne permettent pas, à \$1 l'impôt par baril, de verser une subvention à la société Syncrude, et c'est la raison pour laquelle nous désirons avoir cette augmentation. L'ultime solution doit consister à modifier la Loi sur l'administration du

[Text]

the fund. But ultimately it is intended to return to the full recovery principle that had been operated on all along.

Senator Manning: This deficiency is now being made up by special warrant; is that it?

Mr. O'Toole: It was necessary to provide a special warrant in 1979-80 for that purpose.

Senator Manning: Do you have the figure on the total that has had to be provided in that way—the total deficiency in the fund itself which has had to be made up?

Mr. O'Toole: I am sorry, Mr. Chairman, there has been no deficiency made up in this fund to date out of general revenues.

Senator Leblanc: If I read this morning's newspaper correctly, do I understand that the total figure was \$163 million? I believe I read that this morning.

The Chairman: It seems to me that there are two separate funds. There is the payment for the compensation to import oil to eastern Canada—is that not so? We are not dealing with that situation here. We are dealing with the situation that relates only to the requirement to pay Suncor. Is that the \$163 million you have in mind?

Senator Leblanc: I saw a release in this morning's newspaper. I see different figures here. I am merely making a comment.

Mr. O'Toole: I did not see any reference in today's newspaper.

The Chairman: Senator Thériault?

Senator Thériault: I believe my question has been answered. I am not sure which part of the fund we are dealing with.

The Chairman: This relates to the guarantee to pay those two organizations world prices.

Senator Thériault: I have a question regarding the \$12,500,000. Has that anything to do with the demonstration or pilot project in connection with the tidal power study in Nova Scotia?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, it does, but probably not the project the honourable senator has in mind. I am speaking from memory, but I do not believe that this demonstration project is intended to use tidal power as such. It is intended to test a particular new technology which would add to the viability of tidal power. Apparently, it is some kind of technique that allows them to get more power with a lower head of water.

Senator Thériault: Is it an actual project that is being worked on or developed in Nova Scotia?

Mr. O'Toole: It is in the Annapolis area. It is intended to test this low-head—whatever that means—technology. I understand that if it is proven to be feasible, it will enhance considerably the viability of tidal power.

[Traduction]

pétrole pour éliminer le plafond de \$1 mais d'ici là, le déficit sera absorbé grâce à l'autorisation supplémentaire accordée à la société relativement au fonds. Jusqu'à plus ample avis, on utilisera le principe du recouvrement intégral que l'on a utilisé jusqu'à maintenant.

Le sénateur Manning: Cet écart est maintenant compensé par l'octroi d'un mandat spécial, n'est-ce pas?

M. O'Toole: Il s'est effectivement avéré nécessaire au cours de l'année financière 1979-80.

Le sénateur Manning: Connaissez-vous le montant total qui a dû être affecté de cette manière—l'écart total dans le fonds lui-même que l'on a dû compenser?

M. O'Toole: Désolé, monsieur le président, aucun écart enregistré de ce fonds n'a été compensé jusqu'à l'heure actuelle, par des recettes générales.

Le sénateur Leblanc: Si je ne m'abuse, le journal de ce matin parle de \$163 millions? Je crois que c'était dans le journal de ce matin.

Le président: Il me semble qu'il y a deux fonds séparés: d'une part, le paiement d'indemnisation pour l'importation du pétrole nécessaire à l'Est du Canada—n'est-ce pas? Mais nous n'en traitons pas pour le moment, nous traitons seulement du besoin de payer la société Suncor. Sont-ce les \$163 millions auxquels vous songez?

Le sénateur Leblanc: J'ai vu, à ce sujet, un communiqué dans le journal de ce matin; je vois des chiffres différents ici et ne fais que noter la chose.

M. O'Toole: Je n'ai rien vu dans le journal d'aujourd'hui.

Le président: Sénateur Thériault?

Le sénateur Thériault: On a répondu à ma question. Je ne suis toutefois pas sûr de quelle partie du fonds nous traitons.

Le président: De la partie qui se rapporte à la garantie de payer, à ces deux organisations, l'équivalent des prix mondiaux.

Le sénateur Thériault: J'ai une question à poser au sujet des \$12,5 millions: ce montant a-t-il à voir avec le projet pilote concernant l'énergie marémotrice en Nouvelle-Écosse?

M. O'Toole: Oui, monsieur le président, mais certainement pas avec le projet que l'honorable sénateur a en tête. Je parle maintenant au pied levé, mais je ne pense pas que ce projet pilote prévoit l'utilisation d'énergie marémotrice en tant que telle. Il est plutôt destiné à essayer une nouvelle technique qui augmenterait la viabilité de l'énergie marémotrice. Il s'agit, apparemment, d'un type de technique qui permettrait d'obtenir davantage d'énergie à partir d'une centrale hydroélectrique de basse chute.

Le sénateur Thériault: S'agit-il d'un projet réel que l'on est en train d'élaborer ou de lancer en Nouvelle-Écosse?

M. O'Toole: Dans la région d'Annapolis. Ce projet a pour but d'éprouver la technique de la basse chute—quelle que soit sa signification. Si cela s'avère possible, cela remettra considérablement en question le principe du recouvrement intégral.

[Text]

Senator Thériault: I believe I know what we are talking about.

My next question is: Is the \$12,500,000 the total cost, or was there an amount at some previous time in the estimates, and this figure is to complete it? Is it something that was started without budgetary provision being made last year or the year before?

Mr. O'Toole: This is the first year of the program. I believe that the federal government has agreed to fund slightly more than this—perhaps \$13 million or \$14 million, of which the \$12,500,000 is the first instalment. I believe there may be a small second instalment in the following year's estimates.

The Chairman: Senator, would you like some information from the department on this?

Senator Thériault: I was wondering whether the program was started before it was budgeted; that is all.

Senator Doody: This was an arrangement made between the two governments, was it not? There was no vote for it.

Mr. Manion: Mr. Chairman, the expenditures are to be made by the province. The agreement would say "subject to expropriation of funds by the federal Parliament." If the province decided to proceed, it would do so at its own risk.

Senator Leblanc: Is this the first participation of the federal government in this kind of tidal power project?

Senator Doody: What are the arrangements with other provinces?

Mr. Manion: If honourable senators wish, we could get that information. At the moment I cannot answer the question.

The Chairman: Is it the wish of honourable senators to have more information on this?

Senator Thériault: Mr. Chairman, I should like to have more information.

The Chairman: I believe the questions indicate the type of information required. This would not be subject to audit, I gather.

Mr. Manion: This would be a contribution and, as such, subject to audit.

The Chairman: You say that the shortfall on the Petroleum Compensation Revolving Fund has to be increased in order to charge the difference between the \$1 per barrel levied, at the refinery gate, and the world price requirement. Is it the intention of the government to get the money back?

Mr. O'Toole: Yes, it is.

The Chairman: By what means?

Mr. O'Toole: I believe it is the intention of the government to amend the Petroleum Administration Act to permit the levy

[Traduction]

ablement en valeur, la viabilité commerciale de l'énergie marémotrice.

Le sénateur Thériault: Je commence à comprendre de quoi nous parlons.

J'ai une autre question: quand on parle de \$12,500,000, s'agit-il du coût total ou existait-il déjà un montant dans un budget ultérieur que ce chiffre-ci complète? S'agit-il d'un projet que l'on démarre complètement cette année financière?

M. O'Toole: Ce programme en est à la première année de sa réalisation. Je crois que le gouvernement fédéral a convenu d'accorder un financement légèrement supérieur à ce chiffre, c'est-à-dire peut-être \$13 ou \$14 millions, dont les \$12,500,000 constituent le premier versement. Il devrait donc y avoir, un second petit versement de prévu pour les années suivantes.

Le président: Sénateur, voulez-vous obtenir à ce sujet des renseignements du ministère?

Le sénateur Thériault: Je me demandais simplement si le programme avait été amorcé avant de figurer au budget?

Le sénateur Doody: Il s'agit d'un accord qui a été conclu entre les deux gouvernements, n'est-ce pas? Il n'y avait pas d'affectation de crédit.

M. Manion: Monsieur le président, les dépenses doivent être absorbées par la province. L'accord dirait alors: «sous réserve de l'expropriation des fonds par le Parlement fédéral». Si, dans ce cas, la province décidait de poursuivre, elle le ferait à ses propres risques.

Le sénateur Leblanc: Est-ce la première fois que le gouvernement fédéral contribue à un projet d'utilisation d'énergie marémotrice?

Le sénateur Doody: Quels sont les accords conclus avec d'autres provinces?

M. Manion: Nous pourrions vous obtenir ce renseignement mais, pour le moment, je ne peux malheureusement pas vous répondre à votre question.

Le président: Convient-il aux honorables sénateurs d'avoir davantage de renseignements sur la question?

Le sénateur Thériault: Pour ma part monsieur le président, j'aimerais en avoir plus.

Le président: Les questions sont suffisamment indicatrices, je crois, du genre de renseignements demandés. Cela ne fera pas l'objet d'une vérification, si je comprends bien?

M. Manion: Ce serait une contribution qui, à ce titre, appellerait vérification.

Le président: Vous dites qu'il faut augmenter le Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière, pour y imputer la différence entre l'imposition de \$1 par baril, à la porte de la raffinerie et l'équipement fourni au prix mondial. Le gouvernement a-t-il l'intention de récupérer cet argent?

M. O'Toole: Oui.

Le président: De quelle façon?

M. O'Toole: Il veut, je crois, modifier la Loi sur l'administration du pétrole afin de pouvoir hausser la redevance jus-

[Text]

to rise to whatever level is necessary to compensate fully for the payments to Suncor and Syncrude.

The Chairman: The minister has said that he is going to allow the price to go below the world price; so it would then be a combination of the two things, I would imagine. In any event, the levy will exceed the outgo until the difference is—

Mr. O'Toole: The outgo will exceed the levy until they are able to take the cap off the levy.

The Chairman: But it is the intention that the levy will exceed the outgo until this amount—

Mr. O'Toole: Correct.

The Chairman: What is the intention after that?

Mr. Manion: I do not think that the officials should attempt to answer that one.

The Chairman: It is an interesting point.

If there are no further questions on that, let us proceed to the next item. At page 14: Eldorado Nuclear Limited.

Mr. Manion: Before questions are asked, could we clarify the residual question on the previous item—the nature of the information that honourable senators wish? There is some confusion in our minds about that. Is it information on other tidal power projects, or other demonstration projects involving energy?

Senator Charbonneau: I believe we also contribute to the exploration of the possibilities involved in obtaining energy from the sun. For instance, we have what we call the Ark, to which we contribute. It would be interesting to see what type of research we contribute to in order to develop other forms of energy.

The Chairman: With respect, I am wondering whether the question is likely to get too wide. Would it not be better to get information on this particular project, and if more specific questions arise from it, they could be asked.

Senator Charbonneau: If the question takes too much time or work to answer, we should perhaps confine ourselves to the vote under discussion. However, it would be interesting at some time, to have that information, or to examine more thoroughly the Department of Energy, Mines and Resources.

The Chairman: Yes. When we have before us representatives of the department, that would be an appropriate question to put to them. I am a little concerned that the questions might get so wide that they are not answered fully. We should perhaps confine ourselves to details of this particular project. Did you have other wishes in respect to this?

Mr. Manion: I believe one senator mentioned other projects, but I do not recall whether it was other tidal projects or other energy projects.

[Traduction]

qu'au niveau qui lui permettra de compenser les versements effectués à Suncor et à Syncrude.

Le président: Le ministre a dit qu'il laissera le prix atteindre un niveau inférieur au prix mondial; par conséquent, j'imagine qu'il s'agirait alors d'une combinaison des deux. De toute façon, cette redevance sera supérieure aux versements, jusqu'à ce que la différence soit...

M. O'Toole: Les versements seront supérieurs aux redevances, jusqu'à ce que le gouvernement soit en mesure de supprimer les redevances.

Le président: Le gouvernement a cependant l'intention d'établir une redevance supérieure aux débours jusqu'à ce que ce montant...

M. O'Toole: Exact.

Le président: Quelle est l'intention du gouvernement par la suite?

M. Manion: Je ne pense pas que les fonctionnaires devraient essayer de répondre à cette question.

Le président: C'est intéressant.

S'il n'y a pas d'autres questions concernant ce sujet, passons au point suivant. Eldorado Nucléaire Limitée à la page 14.

M. Manion: Avant que des questions ne soient posées, nous serait-il permis d'apporter des précisions concernant la question laissée en plan, c'est-à-dire la nature des renseignements que les honorables sénateurs désirent obtenir? Nous sommes quelque peu perplexes à ce sujet. S'agit-il de renseignements sur d'autres projets d'énergie marémotrice ou sur d'autres projets d'énergie?

Le sénateur Charbonneau: Je crois que nous avons également contribué à l'étude des possibilités d'obtenir de l'énergie solaire. Par exemple, nous avons contribué au projet que nous appelons Ark. Il sera intéressant de voir à quel genre de projets de recherche nous contribuons pour obtenir d'autres formes d'énergies.

Le président: Je m'excuse, mais cette question ne risque-t-elle pas de trop s'étendre? Ne serait-il pas préférable d'obtenir des renseignements sur un projet particulier? De cette façon, si ces renseignements suscitent des questions plus précises, nous pourrions les poser.

Le sénateur Charbonneau: Si une question nécessite trop de temps ou de travail, nous devrions peut-être nous en tenir au crédit étudié. Cependant, il serait intéressant, à un moment donné, d'obtenir ce genre de renseignements ou d'examiner plus en détails le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Le président: Oui, lorsque des représentants de ce ministère comparaitront devant le comité, il conviendra de leur poser cette question. Je crains un peu que ces questions aient une portée telle qu'il serait impossible d'y répondre intégralement. Nous pourrions peut-être nous en tenir aux détails de ce projet particulier. Autres choses à ce sujet?

M. Manion: Un sénateur a, je crois, parlé d'autres projets, mais je ne me souviens pas s'il s'agissait de projets d'énergie, marémotrice ou autre.

[Text]

The Chairman: I believe it was Senator Doody.

Senator Doody: I think I said there were other such projects underway with other provinces.

The Chairman: We can get that information.

Page 14, Eldorado Nuclear Limited. Are there any questions there?

Perhaps you could tell us they need a \$100 million increase in borrowing authority.

Mr. O'Toole: The principal reason is because of the ceiling in the previous appropriation act of \$30 million which is insufficient to cover the borrowing requirements when you include the new refinery, and, therefore, the decision was made to seek an increase to cover foreseeable requirements including this major new refinery that is to be built.

Senator Charbonneau: I see, by way of explanation here, that the refinery at Port Hope was delayed and eventually cancelled. Why was it cancelled? Why is it being revived now?

Mr. Manion: I believe those questions have to be directed to a minister.

The Chairman: Nonetheless, that does not preclude you from asking the question and expecting an answer, whether it has to come from a minister or not.

Senator Charbonneau: If we are spending \$100 million more, then why? Is this the one that is being moved from Port Hope to northern Ontario? Is that the refinery we are talking about?

Mr. Manion: Yes, the refinery, regardless of whether it had been built at the one location, would have required the increase in the borrowing limits, but if the honourable senators wish we shall ask the responsible minister to provide an explanation to the Treasury Board and pass it on to the committee.

The Chairman: Is that your wish, Senator Charbonneau?

Senator Charbonneau: Yes.

The Chairman: Are there any other questions on that?

Then we move to page 16, which is Advances to the Working Capital Fund of the United Nations Organization, and an increase in the Working Capital Advance Account for loans and advances to personnel posted abroad. Are there any questions on that?

Senator Charbonneau: I presume this is all inflation anyway.

Mr. O'Toole: It is in part inflation, although some of it is indirect inflation. The United Nations, Mr. Chairman, maintains a working capital fund subscribed to by the members of the United Nations in the same proportion as their annual membership fee, and that is simply a revolving fund to take care of late payments by some nations and so on, and our percentage assessment was slightly changed last year; there-

[Traduction]

Le président: C'était, je crois, le sénateur Doody.

Le sénateur Doody: J'ai dit, je pense, que ce genre de projets étaient exploités conjointement avec d'autres provinces.

Le président: Nous pouvons obtenir ce genre de renseignements.

Y a-t-il d'autres questions concernant l'Eldorado Nuclear Limitée de la page 14?

Vous pourriez peut-être nous dire pourquoi cette société a besoin d'emprunter \$100 millions de plus.

M. O'Toole: La principale raison est la suivante: auparavant, la Loi portant affectation de crédits prévoyait un plafond de \$30 millions, ce qui ne permettait pas de satisfaire les besoins d'emprunt, lorsqu'il s'agit d'une nouvelle raffinerie; il a donc été décidé d'essayer de prévoir une augmentation, afin de satisfaire aux exigences prévisibles, y compris cette nouvelle raffinerie importante qui sera construite.

Le sénateur Charbonneau: En ce qui concerne la raffinerie de Port Hope, je vois, d'après les explications, que ce projet a été retardé, pour ensuite être annulé? Pourquoi ce projet a-t-il été annulé? Pourquoi le reprend-on actuellement?

M. Manion: Ces questions doivent, je crois, être posées directement au Ministre.

Le président: Néanmoins, rien ne vous empêche de poser la question et de vous attendre à une réponse, qu'elle provienne ou non du Ministre.

Le sénateur Charbonneau: Si nous dépensons \$100 millions de plus, j'aimerais en connaître la raison? Sont-ce les installations qui sont transférées de Port Hope au Nord de l'Ontario? Est-ce bien la raffinerie dont nous parlons?

M. Manion: Oui, qu'elle ait été construite ou non à un endroit particulier, cette raffinerie aurait en effet nécessité une autorisation supplémentaire d'emprunter. Cependant si les honorables sénateurs le désirent, nous demanderons au ministre responsable de fournir une explication au Conseil du Trésor qui la transmettra au comité.

Le président: Était-ce là l'objet de votre demande, sénateur Charbonneau?

Le sénateur Charbonneau: Oui.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet.

Passons donc à la page 16, où il est question des avances aux Fonds de roulement de l'Organisation des Nations Unies et d'un crédit pour étendre la portée du Compte d'avances de fonds de roulement des prêts et avances consentis aux employés en mission à l'étranger. Y a-t-il des questions à ce sujet?

Le sénateur Charbonneau: Je présume que, de toute façon, toutes les augmentations sont dues à l'inflation.

M. O'Toole: En partie, même si dans certains cas il s'agit d'une inflation indirecte. Monsieur le président, les Nations Unies maintiennent un Fonds de roulement auquel contribuent les membres des Nations Unies, proportionnellement à leurs cotisations annuelles; il s'agit simplement d'un Fonds renouvelable permettant de payer les dettes de certains pays, etc.; notre pourcentage a été légèrement modifié l'an dernier, par

[Text]

fore, our share of the revolving fund in the same way has to be adjusted.

The other one is partly inflation but it also, as you will see in the vote, does extend the purposes of that particular working capital fund to certain types of advances to locally engaged staff, which was not previously authorized.

The Chairman: Any further questions?

Page 18 is External Affairs.

Senator Leblanc: On that item, Mr. Chairman, I see in the explanations given by Mr. Manion that this represents the second of four instalments. Now, if we know beforehand what the instalments are going to be, why do we not have that in the main estimates?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, this is exactly the reason that it is here. It was in the 1979-80 main estimates which, due to the vagaries of events, never were authorized by Parliament, so we are still carrying them forward, and it now becomes urgent that we receive this authority. That is why they are included in this estimate.

Senator Leblanc: If the main estimates, had been approved, you would not need to put forward that estimate here?

Mr. O'Toole: That is correct.

The Chairman: Any further questions?

Page 20, Indian and Inuit Affairs.

Senator Steuart: This is a request to raise the limit from \$25 million to \$60 million. May I ask why the \$25 million was set?

Mr. Manion: It was set in the main estimates in 1972-73, Mr. Chairman.

Senator Steuart: So it was six years ago. You do not have any idea what it was before that? I am just trying to find out what the escalation was.

Mr. Manion: We Believe that was the original authority.

Senator Steuart: So it has taken from 1972-73 to now to get up to the \$60 million? Would it be much of a problem or a great deal of work to give us an idea of their experience for the guarantee loans by the Farm Credit Corporation and Canada Mortgage and Housing Corporation? That is just two agencies involved. Would it be much of a problem to get the experience in, say, the inception program for that?

Mr. Manion: I do not believe so, Mr. Chairman. I am just checking to see if we have that information here.

Mr. Chairman: the information I have here is that the default rate has averaged about three to four per cent.

Senator Steuart: That is excellent. So it is because of inflation that they are doing more business?

Mr. Manion: Also because the amount of outstanding loans is approaching the \$25 million ceiling. There is a demand by Indians to receive loans without an increase in the limit and it

[Traduction]

conséquent notre contribution à ce Fonds renouvelable devra être ajustée en conséquence.

L'autre crédit est dû en partie à l'inflation, mais comme vous le constaterez, il vise à étendre la portée de ce fonds de roulement particulier pour des avances consenties aux employés engagés sur place à l'étranger, ce qui n'avait pas été autorisé auparavant.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Page 18, Affaires extérieures.

Le sénateur Leblanc: En ce qui concerne ce crédit, monsieur le président, selon les explications données par M. Manion, ce montant représente le deuxième de quatre versements. Si nous savons à l'avance quel sera le montant des versements, pourquoi ne sont-ils pas inclus dans le budget principal des dépenses?

M. O'Toole: Monsieur le président, voilà exactement la raison pour laquelle ce montant figure ici. Il se trouvait dans le budget principal des dépenses de 1979-1980 et à cause d'une série d'événements imprévus, il n'a jamais été autorisé par le Parlement, nous avons donc dû le reporter, et il est maintenant urgent d'en obtenir l'autorisation. Voilà pourquoi il est inclus dans ce budget.

Le sénateur Leblanc: Si le budget principal de dépenses avait été approuvé, vous n'auriez pas à reporter ce montant ici.

M. O'Toole: C'est exact.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Page 20, Affaires indiennes et Nord canadien.

Le sénateur Steuart: Il s'agit d'une demande d'augmentation portant la limite de \$25 à \$60 millions. Puis-je savoir pourquoi on avait fixé le montant à \$25 millions?

M. Manion: Ce montant figurait au budget principal des dépenses de 1972-1973, monsieur le président.

Le sénateur Steuart: Donc, il y a six ans. Avez-vous une idée de ce qu'était le montant avant cette date? J'essaie simplement de savoir de quel ordre a été l'augmentation.

M. Manion: A notre avis, c'était le montant initial autorisé.

Le sénateur Steuart: Il a donc fallu de 1972-1973 jusqu'à aujourd'hui pour atteindre \$60 millions? Vous serait-il possible sans trop d'inconvénients de nous expliquer brièvement les prêts garantis par la Société du crédit agricole et la Société canadienne d'hypothèques et de logement? Il ne s'agit que de deux organismes. Serait-il possible de remonter, disons, au début du programme?

M. Manion: Je le crois, monsieur le président. Je vérifie pour voir si nous avons ces renseignements ici.

Monsieur le président, selon les renseignements que j'ai ici, le taux de défaut de paiement est en moyenne d'environ trois ou quatre pour cent.

Le sénateur Steuart: C'est excellent. Donc, c'est en raison de l'inflation que les montants ont augmenté?

M. Manion: Aussi parce que le montant des prêts à rembourser a presque atteint la limite de \$25 millions. Il existe une demande de la part des Indiens pour des prêts sans augmenta-

[Text]

would be necessary to close down the guarantee system and limit it to the level of payments of the loans. It has, in fact, been closed down since the end of either the last fiscal or last calendar year.

The Chairman: It would appear from the \$1 vote explanations that these loans have been made mostly to individual Indians as opposed to bands.

Senator Steuart: There was a question before that.

The Chairman: The question I was asking is in respect of page 2 of the explanation of \$1 items in category B. It appears to be implied that most of the loans made up to now have been made to Indians as individuals as opposed to Indian bands.

Mr. Manion: There are both types of loans, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it true that the Canada Mortgage and Housing Corporation loans would have had to have been made to individuals up to now?

Mr. Manion: I believe they could have been made either to individuals or to bands, Mr. Chairman.

The Chairman: It states here:

The National Housing Act was amended to permit Indian bands to be considered as non-profit corporations for the purposes of the Act. This enables a number of Indian bands to receive loans for the first time.

Mr. Manion: The statistics I have indicate that loan guarantees were made with respect to individuals and bands as early as 1972-73. We could seek some further information on this for you, if you wish.

The Chairman: This refers to CMHC loans and FCC loans. Let us take the case of individuals as opposed to bands. Does this mean that those two corporations would not lend to Indians as individuals if they did not have a guarantee from the Department of Indian Affairs and Northern Development? Are they saying they do not lend to Indians unless they have a guarantee from Indian Affairs and Northern Development?

Mr. Manion: There are some complex problems that face lenders dealing with Indians because of the question of title to land, the situation of Indians on reservations, and so forth. I believe some of these complexities produce the need for loan guarantees. We can get more complete explanations on the terms and conditions for the guarantee programs if the senators wish.

The Chairman: Senator Steuart, before you go on to a question, do you wish that information? Mr. Manion said that he can get more information on the terms and conditions of the guarantee, what kind of loans are made, and why the guarantees are necessary.

Senator Steuart: Yes, I would like that. I would like to know why a guarantee from the Farm Credit Corporation is necessary. That would be of interest.

[Traduction]

tion de la limite, et il faudrait appliquer le système de garantie uniquement aux remboursements des prêts. En fait, ce système est aboli depuis la fin de la dernière année financière ou de la dernière année civile.

Le président: Il semble, selon les explications concernant le crédit de \$1, que ces prêts ont été, pour la plupart, consentis à des Indiens plutôt qu'à des bandes.

Le sénateur Steuart: N'y avait-il pas une question?

Le président: La question que j'ai posée se rapporte à l'explication du crédit de \$1 à la catégorie B de la page 2. Il semble que la plupart de ces prêts ont été jusqu'à maintenant consentis à des Indiens par opposition à des bandes.

M. Manion: Il existe deux catégories de prêts, monsieur le président.

Le président: Est-ce juste que les prêts de la Société canadienne d'hypothèques et de logement ne devaient être consentis qu'à des individus jusqu'à maintenant?

M. Manion: A mon avis, ils auraient pu être consentis soit à des individus, soit à des bandes, monsieur le président.

Le président: On dit ici:

La Loi nationale sur l'habitation a été modifiée en vue de permettre aux bandes d'être considérées comme sociétés à but non lucratif aux fins de cette loi, ce qui permet à un certain nombre de bandes d'obtenir des prêts pour la première fois.

M. Manion: Selon les statistiques que j'ai en main, les prêts garantis ont été consentis aux Indiens et aux bandes dès 1972-1973. Si vous voulez de plus amples renseignements, nous pourrions vous les obtenir.

Le président: Ceci se rapporte aux prêts consentis par la SCHL et la SCA. Étudions le cas des individus par opposition aux bandes. Cela signifie-t-il que ces deux sociétés ne prêteraient pas aux Indiens en tant qu'individus s'il n'y avait pas la garantie du ministère des Affaires indiennes et du Nord?

M. Manion: Il y a certains problèmes complexes auxquels doivent faire face les prêteurs traitant avec les Indiens en ce qui concerne les titres des terrains, la situation des Indiens dans les réserves, etc. C'est en raison de cette complexité qu'il faut des prêts garantis. Si les sénateurs veulent des explications plus complètes sur les modalités de ces programmes, nous pouvons les obtenir.

Le président: Sénateur Steuart, avant de poser une question, aimeriez-vous obtenir ces renseignements? M. Manion dit qu'il peut obtenir de plus amples renseignements sur les modalités de la garantie, sur la nature des prêts et sur les raisons pour lesquelles une garantie est nécessaire.

Le sénateur Steuart: Oui, j'aimerais avoir de plus amples renseignements. J'aimerais savoir pourquoi il est nécessaire d'obtenir une garantie de la Société du crédit agricole. Il serait intéressant de connaître cette raison.

[Text]

The 3 or 4 per cent failure rate is amazing. I do not think we have that good a rate with the ordinary Farm Credit Corporation loans.

Could I have the failure rate with the Farm Credit Corporation, the Canada Mortgage and Housing Corporation, or other lenders? Who are the other lenders, and are there many of them? Could you give me an example of who they might be?

Mr. Manion: They, presumably would be the banks, but we can get that information for you. The vast majority of them are CMHC and FCC. In fact, CMHC make over 90 per cent of the total. I would imagine other group lenders might be the odd bank willing to make a loan in the circumstances, but I would expect that they would be few and far in between. CMHC, in fact, has 93 per cent of the total.

Senator Steuart: Your information is that the failure rate is 3 to 4 per cent?

Mr. Manion: Yes.

Senator Steuart: Over what period? Since the beginning?

Mr. Manion: That, presumably, would be a cumulative figure.

Senator Steuart: I wonder how soon they write them off?

Mr. Manion: These things are over long periods of time, and it may take a while before defalcations to amount, but aside from the statistics, the people who administer the program have told us that they feel the rate of defalcation is at an acceptable level, considering the nature of the program.

We can get further information on that, if you wish.

Senator Steuart: I would appreciate that.

Those are all the questions I have.

Senator Sparrow: On the same question, from what other program is the money being transferred? I have not got the main estimates in front of me, but what are the other development guarantee funds under the Department of Indian Affairs and Northern Development? They have an economic development fund. Could you outline that for us? In turn, my further question is as to where the dollars come from.

Mr. Manion: We cannot provide that information today.

Senator Sparrow: Thank you. The information on the other economic development programs I can look up myself, but I am not able to find out from the estimates what other program it was transferred from.

Mr. O'Toole: There was no transfer involved with this program. I am not sure of the question, exactly.

Senator Sparrow: This is just a straight guarantee you are talking about. It is a guarantee on loans and has increased from \$25 million to \$60 million, depending on the amount of

[Traduction]

Le taux de défaut de paiement de 3 ou 4 pour cent est surprenant. Je ne crois pas qu'il soit aussi peu élevé pour la société du crédit agricole.

Serait-il possible de connaître le taux de défaut de paiement de la Société du crédit agricole, de la Société d'hypothèques et de logement ou des autres prêteurs? Qui sont les autres prêteurs? Sont-ils nombreux? Pourriez-vous me dire qui ils sont?

M. Manion: Je crois que ce sont les banques; mais nous pouvons obtenir ce renseignement pour vous. La grande majorité des prêts sont accordés par la SCHL et la SCA. De fait, la SCHL représente plus de 90% d'entre eux. Je suppose que les autres organismes prêtant à des groupes pourraient être des banques en fonction des circonstances, mais je suppose qu'elles sont peu nombreuses; de fait, la SCHL accorde 93% des prêts.

Le sénateur Steuart: Et selon vos renseignements, le taux de défaut de paiement est de 3 ou 4 pour cent?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Steuart: Pour quelle période? Depuis le début?

M. Manion: Je suppose qu'il s'agit d'une moyenne cumulative.

Le sénateur Steuart: Je me demande quand ces montants sont radiés?

M. Manion: Ces gestes s'échelonnent sur de longues périodes, et il se peut que cela prenne un certain temps avant qu'elles atteignent un niveau important mais, outre les statistiques, d'après les personnes chargées de l'administration du programme, le taux de défaut de paiement raisonnable, si l'on tient compte de la nature du programme.

Nous pouvons, si vous le désirez, obtenir de plus amples renseignements sur la question.

Le sénateur Steuart: Je vous en serais reconnaissant.

Je n'ai plus de question à ce sujet.

Le sénateur Sparrow: Pour revenir au sujet, de quel autre programme ces sommes sont-elles transférées? Puisque je n'ai pas en main le budget principal, pouvez-vous me dire quels sont les autres fonds de développement garantis qui relèvent du ministère des Affaires indiennes et du nord? Ce dernier possède un fonds de développement économique. Pourriez-vous nous donner quelques précisions. J'aimerais également savoir d'où provient cet argent.

M. Manion: Nous ne pouvons pas vous donner ces renseignements aujourd'hui.

Le sénateur Sparrow: Merci. Je peux trouver moi-même les renseignements sur les autres programmes de développement économique, mais, en consultant le budget, je ne peux pas découvrir de quel autre programme cet argent a été transféré.

M. O'Toole: Aucun transfert n'a été effectué dans le cadre de ce programme. Je ne suis pas certain de bien comprendre votre question.

Le sénateur Sparrow: Vous parlez d'une simple garantie directe. C'est une garantie sur les prêts, et elle est passée de \$25 à \$60 millions selon le montant du prêt que le ministère peut garantir. Est-ce bien ce dont vous voulez parler?

[Text]

the loan the ministry may guarantee. Is that what you are referring to?

Mr. O'Toole: That is correct. There is no outlay.

Senator Sparrow: Unless there is a loan?

Mr. O'Toole: Unless there is a loan.

The Chairman: If your explanation of the reason for the guarantee is that it is difficult to establish title of individually Indian-owned lands and premises, why is it necessary to guarantee the loan to an Indian band as a non-profit organization when, insofar as I know, there is a number of other non-profit organizations that probably are not as well endowed as some of the Indian bands. Other non-profit organizations have no department guarantees?

Mr. Manion: It may relate to the legal and constitutional problems of seizing property on Indian reservations.

The Chairman: I see. That sounds reasonable. Are there any further questions on this item?

In that event, we will turn to page 22.

There is a \$1 vote which increases the insurance limit from \$350 million to \$1 billion. Could you give us more of an explanation on that? Is that related strictly to the DHC-7 aircraft, or is that for a much wider purpose?

Mr. O'Toole: It is for the wider purpose of which the DHC-7 is only the second of the two subparagraphs.

I should point out that this authority was included in the 1979-80 main estimates. So, it has already been examined. Because of its nature, it is not operable since the estimates were not passed. That is why it is back in here.

In terms of the authority being sought, it is the same authority which was sought in 1979-80.

Senator Leblanc: It is increased because requests have been made from small and medium-sized businesses that wish to qualify for that type of term debt. An increase from \$350 million to \$1 billion is quite a margin. I suppose we have requests now that we cannot fill.

Mr. O'Toole: I think that is essentially correct, Mr. Chairman.

Senator Charbonneau: What is the reason behind the \$350 million? Perhaps I should have said what is the formula rather than what are the criteria.

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, I think it is essentially, as the senator suggested, a perception by the program of the demand for this type of loan insurance which has outrun or will certainly be outrunning their ability to deal with it.

Senator Charbonneau: Yes, but what I am asking is this: What are the assumptions made to justify this increase from \$650 million to \$1 billion? Is it assumed that the liability could go up by \$650 million? What assumptions are used?

[Traduction]

M. O'Toole: Oui. Il n'existe pas de déboursés.

Le sénateur Sparrow: A moins qu'il y ait un prêt?

M. O'Toole: A moins qu'il y ait un prêt.

Le président: Si la raison que vous donnez pour expliquer la garantie est qu'il est difficile d'établir le titre des propriétés appartenant à des particuliers autochtones, pourquoi est-il nécessaire de garantir le prêt à une bande d'Indiens, à titre d'organisation sans but lucratif quand, à ma connaissance, il existe bon nombre d'autres associations sans but lucratif qui ne sont probablement pas aussi avantagées que certaines des bandes d'Indiens. Les autres associations sans but lucratif n'ont pas de garantie des ministères?

M. Manion: C'est peut-être à cause des problèmes constitutionnels et juridiques concernant la saisie mobilière dans les réserves indiennes.

Le président: Je vois. Cela semble raisonnable. Y a-t-il d'autres questions sur cette affaire?

Nous passerons donc à la page 22.

Il y a un crédit de \$1 pour que la limite d'assurance passe de \$350 millions à \$1 milliard. Pourriez-vous nous donner plus d'explications à ce sujet? Cela concerne-t-il strictement l'avion DHC-7?, ou cela a-t-il une portée beaucoup plus générale?

M. O'Toole: Cela vise une fin beaucoup plus générale dont le DHC-7 ne représente que le deuxième des deux sous-alinéas.

J'aimerais souligner que cette autorisation figure dans le budget principal de 1979-80. Ainsi, cette question a déjà été étudiée. De par sa nature, elle n'est pas utilisable puisque le budget n'a pas été approuvé. C'est pourquoi cette question nous revient.

Quant à l'autorisation que l'on cherche à obtenir, c'est la même qu'en 1979-80.

Le sénateur Leblanc: On tient à augmenter le budget, car les demandes proviennent de petites et de moyennes entreprises qui désirent qu'on leur accorde ce genre de dettes à terme. Passer de \$350 millions à \$1 milliard représente une augmentation très importante. Je suppose que nous avons des demandes que nous ne pouvons pas satisfaire.

M. O'Toole: Je crois que c'est fondamentalement exact, monsieur le président.

Le sénateur Charbonneau: Quelle était la raison à l'origine de ce crédit de \$350 millions?

M. O'Toole: Monsieur le président, je crois qu'essentiellement, comme l'a mentionné le sénateur, les responsables du programme ont prévu que la demande pour ce genre d'assurance de prêts serait telle qu'ils ne pourraient pas y répondre s'ils n'augmentaient les sommes prévues à cette fin.

Le sénateur Charbonneau: Oui, mais ce que je vous demande, c'est quelles sont les hypothèses qui ont été formulées de justifier une augmentation de \$350 millions? Est-ce que l'on suppose que le passif pourrait augmenter de \$350

[Text]

This is insurance so, therefore, there must be some assumptions.

Mr. Manion: This is the assumed amount of business of this sort that would be done during the 1980s. I believe the department wanted to ensure that insurance of this sort was available to some of the smaller and medium-sized firms, and it was thought that this new ceiling would be encouraging to firms planning expansion, particularly in the field of exports.

Senator Charbonneau: I realize that, but I am still asking what the assumptions are. I am in the insurance business and that is why I am asking. You have to have some assumptions in order to create a fund.

Mr. Manion: We will have to get that for you, Mr. Chairman.

Senator Charbonneau: We are talking about \$650 million, which is a sizeable amount. I am all in favour of creating it, but I am just wondering how you arrived at those figures.

The Chairman: You would like that information, senator?

Senator Charbonneau: Yes.

Mr. O'Toole: If I may jump in here, I should make it clear that I hope that there is no perception that \$1 billion was intended as an expression of the estimated cost. It is in the hope that we do not have to come back to Parliament every six months. In other words, it is a level of authority to provide sufficiently for the foreseeable demand for a reasonable period of time in the future, four or five years.

Senator Charbonneau: But to assume something, assumptions have to be made. You might be off by \$500 million one way or the other if you just take a figure out of the air. So you must have based it on previous experience or something of that kind.

Mr. O'Toole: It is a projection of the demand over the next four or five years.

Senator Charbonneau: Well, demands or losses or claims or whatever you call it—my question still stands. In other words, do you have experience or does the government have experience in the past that says it should be increased by \$650 million; and, if so, what are the assumptions?

Mr. O'Toole: This is exposure.

The Chairman: I think the question is quite clear. The senator is asking how, on the basis of your estimates of loan repayments and losses, you come to the conclusion that \$1 billion is the correct amount for the total amount of outstanding loans at any particular time.

Senator Charbonneau: And why the increase of \$650 million? You go from \$350 million? to \$1 billion, and that is quite a big jump. I quite understand that our export business might be booming, but is it booming that much?

Mr. O'Toole: Certainly in the DHC-7.

[Traduction]

millions? Quelles hypothèses utilise-t-on? Il s'agit d'assurance; il doit donc y avoir certaines hypothèses.

M. Manion: On suppose que ce serait là le montant des contrats qui seraient passés au cours des années 80. Je crois que le ministère voulait veiller à ce que ce genre d'assurance soit disponible pour certaines des petites et moyennes entreprises, et on croyait que ce nouveau plafond servirait à encourager les sociétés qui prévoient une expansion, particulièrement dans le domaine des exportations.

Le sénateur Charbonneau: Oui je comprends, mais je vous demande toujours quelles sont ces hypothèses. Je travaille dans le domaine des assurances, et c'est pourquoi je vous pose cette question. On ne peut pas créer un fonds sans partir de certaines données.

M. Manion: Nous allons nous procurer ces renseignements, monsieur le président.

Le sénateur Charbonneau: Nous parlons de \$650 millions, c'est-à-dire d'une somme importante. Je suis, pour ma part, en faveur de la création du fonds, mais je me demande comment vous en êtes arrivé à ces chiffres.

Le président: Vous voulez le savoir, sénateur?

Le sénateur Charbonneau: Oui.

M. O'Toole: Si vous me permettez d'intervenir, je préciserai qu'il ne faut pas croire que la somme de \$1 milliard doit être considérée comme une estimation des coûts. Nous avons donné ce chiffre dans l'espoir de ne pas avoir à comparaître tous les six mois. En d'autres termes, compte tenu de la demande projetée, c'est une autorisation permettant de mobiliser suffisamment de fonds à terme, à savoir quatre ou cinq ans.

Le sénateur Charbonneau: Mais pour supposer quelque chose, il faut partir d'hypothèses. Vous pourriez vous tromper de \$500 millions d'une façon ou d'une autre si vous citez un chiffre en l'air. Il faut que ce chiffre soit fondé sur des données antérieures ou quelque chose du genre.

M. O'Toole: Il s'agit d'une projection de la demande pour les quatre à cinq prochaines années.

Le sénateur Charbonneau: De la demande, des pertes, des créances, peu importe comment vous appelez cela, la question que je pose reste. Autrement dit, savez-vous, ou le gouvernement sait-il, pourquoi il faut augmenter les subventions de \$650 millions, et dans l'affirmative, sur quelles hypothèses se fonde-t-on?

M. O'Toole: C'est de la divulgation.

Le président: Je crois que la question est tout à fait claire. Le sénateur demande comment, d'après vos estimations des remboursements de prêts et des pertes, vous en arrivez à la conclusion qu'il vous faut disposer à un moment milliard donné de \$1 pour l'ensemble des prêts non remboursés.

Le sénateur Charbonneau: Et pourquoi cette augmentation de \$650 millions? Vous passez de \$300 millions à \$1 milliard, c'est un énorme saut. Je sais que nos exportations sont en pleine expansion, mais à ce point-là?

M. O'Toole: C'est certainement le cas du DHC-7.

[Text]

Senator Charbonneau: Were the previous figures underestimated? It is possible. I would be interested in knowing what the assumptions are.

Mr. O'Toole: We can certainly obtain from the department their current forecasts of demand. I think we would find that the STOL aircraft is the biggest individual item.

Senator Charbonneau: Are premiums being collected from Canadair or the other people for this insurance?

Mr. O'Toole: We are talking now about Vote 1a.

Senator Charbonneau: No. We are guaranteeing loans and we are calling it insurance, and it says that it is to guarantee loans to Canadair Limited in amounts not exceeding \$150 million. Does Canadair pay premiums to the government in order to guarantee those loans?

Mr. O'Toole: My understanding is that it does not pay a fee, but in the case of the insurance program in Vote 1a there is a fee.

Senator Charbonneau: Why does Canadair not pay a fee?

Mr. O'Toole: They are two quite different programs. Canadair, as a crown corporation, is acting as an agent of Her Majesty, and I believe the government guarantees the loans as part of its own objectives.

Senator Charbonneau: Because it is a crown corporation?

Mr. O'Toole: Yes.

Senator Charbonneau: Why do they treat it differently from CNR or Air Canada or some of the others?

Mr. O'Toole: I think the answer would be that if CNR or Air Canada had the same type of requirement they would probably be treated in the same way. Not to put too fine a point on it, I suspect that Canadair, on its own merits, probably could not borrow the amount of money it would need to mount a program the size of the Challenger and, therefore, in going to the market it needs the government guarantees much more than Air Canada would if it were borrowing to replace its fleet or something of that nature.

Senator Charbonneau: But wouldn't other manufacturers using the Export Development Corporation or the Export Development Bank pay premiums for such guarantees? In other words, this is completely different. The government is taking direct action and is not going through the EDC or anything like that.

Mr. O'Toole: Here again we are talking about two quite different things. The first program on that page, Vote 1a, I suppose is somewhat similar to EDC. There are some parts of EDC's operations involved, but here it is providing insurance on loans such as a bank might make to small business. A fee would be collected for this purpose if EDC were doing this business in insuring where the export market was concerned. Vote 6a is a direct loan of money by a bank to Canadair which

[Traduction]

Le sénateur Charbonneau: Les crédits antérieurs étaient-ils insuffisants? C'est possible. J'aimerais connaître les projections.

M. O'Toole: Nous pourrions certainement obtenir les prévisions de demande en s'adressant au ministère. A mon avis, c'est le programme ADAC qui représente le poste le plus important.

Le sénateur Charbonneau: Canadair ou les autres versent-ils des primes pour cette assurance?

M. O'Toole: Nous en sommes maintenant au crédit 1a.

Le sénateur Charbonneau: Non, nous garantissons les prêts que nous appelons assurance, et il est dit que c'est pour garantir des prêts à Canadair Limitée jusqu'à concurrence de \$150 millions. Canadair verse-t-elle des primes au gouvernement pour garantir ces prêts?

M. O'Toole: A ma connaissance, Canadair ne verse rien sauf dans le cas du programme d'assurance inscrit au crédit 1a.

Le sénateur Charbonneau: Et pourquoi?

M. O'Toole: Ce sont deux programmes très différents. Canadair, en tant que société de la Couronne, agit en qualité d'agent de sa Majesté, et je crois que le gouvernement garantit les prêts parce que cela fait partie de ses propres objectifs.

Le sénateur Charbonneau: Parce qu'il s'agit d'une société de la Couronne?

M. O'Toole: Oui.

Le sénateur Charbonneau: Pourquoi le gouvernement traite-t-il Canadair différemment d'Air Canada, du CN ou d'autres sociétés de la Couronne?

M. O'Toole: Je crois qu'en réponse on pourrait dire que si Air Canada ou le CN avaient les mêmes besoins, on ferait probablement la même chose pour elles. Sans vouloir trop insister, je crois que Canadair ne pourrait probablement pas toute seule mobiliser les fonds nécessaires au financement d'un programme aussi important que Challenger et qu'en conséquence, en s'adressant au marché financier, elle a besoin d'obtenir beaucoup plus de garanties du gouvernement qu'Air Canada si cette dernière société venait à remplacer sa flotte d'avion par exemple.

Le sénateur Charbonneau: Mais les autres industries manufacturières qui ont recours à la société pour l'expansion des exportations ou à la Banque fédérale de développement versent des primes pour obtenir ces garanties? En d'autres termes, c'est complètement différent. Le gouvernement intervient directement sans passer par la SEE ou quelque chose comme ça.

M. O'Toole: Une fois de plus nous parlons de deux choses différentes. Le premier programme, le crédit 1a, est à mon avis un peu le même que la SEE. Celle-ci intervient en effet, mais dans ce cas, elle assure des prêts comme une banque le ferait pour une petite entreprise. Si la SEE assurait ces transactions sur les marchés d'exportation, elle se ferait rétribuer pour cela. Le crédit 6a est un prêt direct consenti par une banque à Canadair pour son compte personnel. En d'autres termes,

[Text]

Canadair would use. In other words, Canadair is not relending it to anybody. So the Government of Canada guarantees the repayment by Canadair to the bank. In other words, it is a direct transaction in the case of Canadair involving money to be used by that corporation. It is not the same indirect and secondary financing type of thing covered in Vote 1a.

Senator Leblanc: In connection with Vote 1a, what would be the definition of a small or medium-sized business? Is that description based on the capital invested in the corporation or is it based on the amount of sales? What is in the mind of the people who have that money available and who mention small and medium-sized firms? It would be interesting to know how we define small and medium-sized firms, because I know that in some acts the definition differs at times from one program to another.

Mr. Manion: I believe the honourable senator was referring to the words I used in my answer. That was part of the explanation used by the department that was seeking the increase. I do not believe it has any specific legal definition, as such. It was felt that with the increase it would be better able to meet the needs of a larger number of smaller and medium-size firms rather than a smaller number of perhaps large firms.

In getting the explanation of the \$650 million increase, we can secure any information relating to the small and medium-size reference that I made.

Senator Charbonneau: That would be helpful.

The Chairman: Are there any further questions on that subject? I propose that we continue our sitting for another 15 minutes. If we have not completed our proceedings by then, we shall have to continue tomorrow.

We come now to page 24: Public Service Commission. Are there any questions?

Page 26: Marine Transportation Program.

Senator Leblanc: Mr. Chairman, we discussed this earlier.

The Chairman: Yes. Are there any further questions on that? If not, we shall move to the Air Transportation Program. Are there any questions?

Senator Thériault: Mr. Chairman, with regard to the figure of \$15,600,000, was there nothing about this in the previous estimates, or is there something in the main estimates relating to this? These are, after all, supplementary estimates.

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, the answer is unavoidably complex, I am afraid. This has to do with the fact that the policy has been adopted of changing the previous non-budgetary accounts of the government over to the budgetary side, as a result of the recommendations of the study of the Accounts of Canada, observations of the Auditor General and the decision of the Comptroller General. That is to be accomplished in the adjustment to the Accounts of Canada Bill. The Air Force Revolving Fund will be one of the principal accounts affected.

The main estimates for 1980-81 were put together at a time when we were assuming that the bill which had been intro-

[Traduction]

Canadair ne prête pas cet argent à quelqu'un d'autre. Ainsi le gouvernement du Canada garantit que Canadair remboursera la banque à l'échéance. Il s'agit donc d'une transaction directe et Canadair doit utiliser elle-même les fonds. Il ne s'agit pas du type de financement indirect secondaire qu'on trouve au crédit 1a.

Le sénateur Leblanc: Au sujet du crédit 1a, quelle définition donneriez-vous d'une petite ou d'une moyenne entreprise? L'appelle-t-on ainsi par référence au capital investi ou au volume des rentes? Qu'en pensent ceux qui disposent de ces fonds et qui ont parlé de PME? Il serait intéressant de savoir comment on définit les PME parce que je sais que dans certaines lois la définition peut varier d'un programme à l'autre.

M. Manion: Je crois que l'honorable sénateur se rapportait aux termes que j'ai employés en répondant à cette question. Cela faisait partie de l'explication donnée par le ministère demandant cette hausse. Je ne crois pas qu'il existe une définition prévue par la loi. On croyait que cette hausse lui permettrait de mieux faire face aux besoins d'un plus grand nombre de petites et de moyennes entreprises plutôt qu'un nombre plus restreint d'entreprises peut-être plus grandes.

L'explication de l'augmentation de \$650 millions nous permet de définir tous les aspects de cette question concernant les petites et les moyennes entreprises.

Le sénateur Charbonneau: Cela serait utile.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Je propose que la séance se poursuive pendant encore 15 minutes. Si nous n'avons pas encore terminé à ce moment, il faudra continuer demain.

Nous en arrivons maintenant à la page 24: la Commission de la Fonction publique. Y a-t-il des questions?

Page 26: Le Programme de transport maritime.

Le sénateur Leblanc: Monsieur le président, nous en avons discuté plus tôt.

Le président: C'est exact. Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Si ce n'est pas le cas, nous allons aborder le Programme du transport aérien. Y a-t-il des questions à ce sujet?

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, les prévisions budgétaires précédentes ou le budget supplémentaire font-ils allusion au montant de \$15 600 000? Après tout, il s'agit ici du budget supplémentaire.

M. O'Toole: Monsieur le président, je crains que la réponse à cette question ne soit inévitablement complexe, car les comptes autrefois non budgétaires du gouvernement sont maintenant considérés comme des comptes budgétaires, suite à une recommandation faite à l'issue de l'étude des Comptes du Canada, deux commentaires faits par le Vérificateur général et à la décision prise par le contrôleur général. Cette mesure doit être adoptée dans la Loi sur la régularisation des comptes. Le Fonds de roulement de l'Aviation sera l'un des principaux comptes visés.

Le budget principal des dépenses de 1980-1981 a été présenté alors que l'on croyait que ce projet de loi, qui avait été

[Text]

duced in a previous Parliament would have been passed before the year began. That bill, among other things, will provide the authority—a new parliamentary authority—for the operation of this fund on the new basis. The bill has been reintroduced, but obviously it was not available as an operating authority for April 1, and the airports had to continue operating.

The figure of \$15.6 million is, in a sense, bridging financing, or bridging authority, to enable them to carry on their normal operations, despite the fact that the adjustment to the Accounts of Canada Bill has not yet been passed. Honourable senators will find, when they examine the main estimates, that the provisions within the main estimates are totally consistent with the situation that will obtain after the passage of the new bill. We are in that kind of strange interregnum here.

Senator Thériault: Then this is temporary financing until the authority is passed by Parliament. Had the bill been passed in a previous Parliament, would this amount be reflected anywhere—the same amount?

Mr. O'Toole: No. If that had been the case, the main estimates authorities, as honourable senators will find them in this year's blue book, would have been sufficient.

Senator Thériault: Perhaps I have not put my question properly. I am wondering if this figure of \$15.6 million has anything to do with the operation of those airports for a whole year.

Mr. O'Toole: It is partial. This amount, plus the amount in the main estimates, will enable them to operate for a full year—along with the revenue they receive.

Senator Thériault: That is what I was seeking to find out. I wanted some idea of the total operating costs for the year.

Mr. O'Toole: The main estimates contain about \$50 million.

The Chairman: Are there any further questions on this item?

We come now to page 28: Surface Transportation Program.

Senator Charbonneau: Mr. Chairman, I see that we are removing the limit on the authority to enter into contracts.

The Chairman: This is dealt with in category A in the explanation for the \$1 items. If the honourable senator requires more information—

Senator Charbonneau: The explanation given there does not answer my question. We usually have ceilings or limits, and in this case we just issue a blank cheque without knowing exactly what will be our involvement.

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, the annual appropriations will specify and will have to authorize the amount required for

[Traduction]

déposé lors d'une législature précédente, aurait été adopté avant le début de l'année. Ce projet de loi confèrera, entre autres, un nouveau mandat au Parlement pour la gestion de ce fonds selon la méthode proposée. Ce projet de loi a de nouveau été proposé, mais on ne pouvait évidemment pas y avoir recours en date du 1^{er} avril, et les aéroports ont dû continuer de fonctionner.

Dans un sens, le montant de \$15,6 millions comble le financement ou l'autorité nécessaires pour leur permettre de poursuivre leurs opérations normales, malgré le fait que le projet de loi sur la régularisation des comptes n'a pas encore été adopté. En étudiant le budget principal des dépenses, les honorables sénateurs se rendront compte que les dispositions qui y sont contenues cadrent parfaitement avec la situation qui aura cours après l'adoption de la nouvelle loi. Nous nous trouvons ici dans une sorte d'interrègne étrange.

Le sénateur Thériault: Il s'agit alors d'un financement temporaire, jusqu'à ce que le Parlement le sanctionne. Si le projet de loi avait été adopté lors d'une législature précédente, ce même montant aurait-il de nouveau été réflété ailleurs?

M. O'Toole: Non. Si cela avait été le cas, l'administration chargée du budget principal des dépenses, comme pourront le constater les honorables sénateurs en lisant le livre bleu de cette année, aurait suffi.

Le sénateur Thériault: Peut-être me suis-je mal exprimé: je me demande si ce montant de \$15,6 millions est lié au fonctionnement de ces aéroports pendant toute une année.

M. O'Toole: En partie. En plus du montant contenu dans le budget principal des dépenses, ce montant leur permettra de fonctionner pendant une année entière, sans compter le revenu qu'ils touchent.

Le sénateur Thériault: C'est ce que je cherche à savoir. Je veux savoir à combien s'élevaient les frais d'exploitation totaux pour l'année.

M. O'Toole: Le budget principal des dépenses est d'environ \$50 millions.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Passons maintenant à la page 28: le Programme de transport de surface.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur le président, nous sommes en train de faire disparaître la limite sur le droit de passer des contrats.

Le président: Ce sujet est traité dans la Catégorie A de l'explication des crédits de \$1. Si l'honorable sénateur désire obtenir plus de renseignements—

Le sénateur Charbonneau: L'explication qui y est donnée ne répond pas à ma question. D'habitude, des plafonds ou des limites sont établis, et, dans ce cas, nous nous contentons d'émettre un chèque en blanc sans savoir exactement quelle part nous prendrons dans cette affaire.

M. O'Toole: Monsieur le président, les crédits annuels alloués préciseront le montant requis pour les contrats annuels

[Text]

each year's annual contract. So Parliament will retain the control. It is simply that the existing Appropriation Act, since it specifies \$240 million as a limit, in effect prevents Parliament from approving a higher amount. For example, this year's estimates include approximately \$400 million as the value of this year's contracts.

The Chairman: Why would the limit have been in there in the first place?

Mr. O'Toole: I can only—

Senator Doody: Some noble person felt they should put the policy in—his life's ambition.

The Chairman: I suppose that is as good an explanation as we could get.

Mr. O'Toole: And one that I could not give, Mr. Chairman.

The Chairman: You would not like to go any further on that?

Mr. Manion: No, Mr. Chairman. That was very helpful.

The Chairman: If there are no further questions on that item, we shall move to the final one, which is Veterans Affairs. This is to deem a person to have enlisted, served and been honourably released—I wish they had done that when I was in the service—from the Canadian Army.

Senator Leblanc: You are referring to the words “honourably released”, Mr. Chairman?

The Chairman: I would have liked to have been deemed to have served and “out” without having to go. Is there any explanation of that?

Mr. O'Toole: It is simply the fact that this individual is prevented from receiving certain veterans' benefits as a result of having legally been deemed never to have served. The Bureau of Pensions Advocates has reviewed the file in great detail and found it to be an unfair disposition of the case originally.

Senator Doody: Was he in the service, or was it all a nightmare?

Mr. O'Toole: My briefing would say that that is a highly legalistic question. The department and the Bureau of Pensions Advocates take it that the answer was “no” when it should have been “yes”.

The Chairman: What was the question?

Mr. O'Toole: Was he in the army?

The Chairman: You have got me thoroughly confused.

Senator Manning: Mr. Chairman, there is a typical procedure in this. It is necessary that this matter be dealt with quickly because apparently it has been under consideration for several years. They have spent several years deciding whether or not this fellow was in the forces at all.

The Chairman: Yes; I notice it refers to the period between 1944 and 1945.

[Traduction]

de chaque année et devront en autoriser l'adoption. Le Parlement gardera donc le contrôle. Ce que je tiens à signaler, c'est que la Loi portant affectation de crédits, puisqu'elle fixe une limite de \$240 millions, empêche en fait le Parlement d'autoriser l'octroi de montants plus élevés. Par exemple, selon les prévisions budgétaires de cette année, les contrats alloués cette année ont une valeur d'environ \$400 millions.

Le président: Pourquoi alors fixer une limite?

M. O'Toole: Tout ce que je peux...

Le sénateur Doody: Une noble personne a cru devoir introduire cette politique, ce doit elle avoir toujours rêvé.

Le président: Je suppose que cette explication en vaut bien d'autres.

M. O'Toole: Il s'agit là d'une explication que je ne pourrais donner, monsieur le président.

Le président: Vous n'avez pas d'autres commentaires à faire à ce sujet?

M. Manion: Non, monsieur le président. Cela a été très utile.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, nous passons au sujet suivant, soit aux Affaires des anciens combattants. L'expression «ancien combattant» désigne une personne qui s'est enrôlée, a servi et a été honorablement démobilisée—j'aurais aimé que la situation soit la même quand j'y étais—de l'Armée canadienne.

Le sénateur Leblanc: Vous faites allusion aux termes «honorablement démobilisée», Monsieur le Président?

Le président: J'aurais aimé qu'on considère que ma période de service avait pris fin avant que je n'y aille. Y-a-t-il une explication?

M. O'Toole: Le fait est que ce particulier ne peut bénéficier de certains avantages revenant aux anciens combattants parce qu'il est légalement censé n'avoir jamais servi. Le Bureau de services juridiques des pensions a étudié le dossier en détail et jugé que justice n'avait pas été rendue à l'origine.

Le sénateur Doody: Était-il vraiment dans l'armée ou s'agissait-il tout simplement d'un cauchemar?

M. O'Toole: Selon mes renseignements, il s'agit d'une question hautement juridique. Le ministère et le Bureau de services juridiques des pensions estiment que la réponse a été «non» alors qu'elle aurait dû être «oui».

Le président: Quelle était la question?

M. O'Toole: Était-il dans l'armée?

Le président: Je ne m'y retrouve plus du tout.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, la manière de procéder est typique. Il importe de régler la question le plus rapidement possible parce que les choses semblent traîner depuis plusieurs années déjà. On n'a jamais réussi à décider si ce type était dans les forces ou non.

Le président: Oui, je vois que l'affaire remonte à 1944-1945.

[Text]

Senator Manning: That refers to the period; but apparently they have taken several years deciding whether the fellow was in the forces at all.

The Chairman: Is the full explanation an embarrassment to the person involved?

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch, Treasury Board: Mr. Chairman, I can give a brief explanation, and I hope it is not an embarrassing one. My understanding is that the gentleman involved served in the Merchant Marine and then transferred to the normal military. He was injured in training, returned to Canada and was in hospital. The military deemed that he should remain at that hospital until the war ended or until his unit returned, and he found this difficult to accept. Therefore, he went home and, I believe, he was dishonourably discharged for that action, and he has been fighting the case for a number of years. His prime point is to save his good name. Therefore, the urgency is that having dragged on this long and having won his case, he is returning to a status he should have been in all along.

The Chairman: Any further questions?

Honourable senators, we have gone through the supplementary estimates completely. Are there any further questions on the \$1 items? Are there any further questions on the statement by the Secretary of the Treasury Board? Are there any questions of any nature?

May I take it that we may report the estimates; we will leave the report in the hands of the chairman?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Manning: En effet, mais comme je viens de le dire, on a pris plusieurs années avant de trancher la chose.

Le président: L'explication donnée embarrasse-t-elle la personne intéressée?

M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Monsieur le Président, je peux donner une brève explication qui, je l'espère, ne sera pas embarrassante. Je crois comprendre que l'homme en question a servi dans la Marine marchande pour être versé dans les forces régulières. Il a été blessé à l'entraînement, puis est retourné au Canada où il a été hospitalisé. L'armée a jugé qu'il devait demeurer à l'hôpital jusqu'à la fin de la guerre ou jusqu'au retour de son unité, ce qu'il a trouvé difficile à accepter; il est donc rentré chez lui et c'est pourquoi, je crois, on a parlé de démobilisation infamante. Il se bat pour cette cause depuis un certain nombre d'années déjà. Il veut avant tout sauver sa réputation. L'urgence de l'affaire tient donc au fait qu'après avoir attendu si longtemps et après avoir gagné sa cause, il retrouve un statut qui aurait dû être sien pendant tout ce temps.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Honorables sénateurs, nous avons passé en revue tout le budget supplémentaire. Y a-t-il d'autres questions pour ce qui est des crédits de \$1? Y a-t-il d'autres questions pour ce qui est de l'exposé du secrétaire du Conseil du trésor? Y a-t-il des questions sur d'autres sujets?

Puis-je conclure que nous pouvons faire rapport du budget, rapport que nous remettrons aux bons soins du président.

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch.

Du Conseil du trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes;

M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires, Direction des programmes.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980

Première session
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, May 27, 1980

Le mardi 27 mai 1980

Issue No. 2

Fascicule n° 2

First Proceedings on:
Examination of government policy
and regional disparities
(Main Estimates 1980/81)

Premier fascicule concernant:
Examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980/81)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 27, 1980
(4)

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:30 p.m. to conduct an examination of government policy and regional disparities (Main Estimates 1980/81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Balfour, Charbonneau, Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Lewis, Murray, Robichaud, Roblin, Steuart. (13)

In attendance: Mr. Peter Sagar of the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

Dr. I. A. Stewart, Deputy Minister, Department of Finance.

A paper prepared by Dr. Stewart was ordered to be printed as Appendix "2-A" to these proceedings.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 MAI 1980
(4)

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour examiner la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980/1981).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Balfour, Charbonneau, Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Lewis, Murray, Robichaud, Roblin, Steuart. (13)

Aussi présent: M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Le témoin suivant est entendu:

M. I. A. Stewart, sous-ministre, ministère des Finances.

Il est ordonné qu'un document préparé par M. Stewart soit joint aux présentes délibérations (*Appendice «2-A»*).

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 27, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2.30 p.m. to examine regional economic differences in Canada.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I am not sure how many meetings we have had up to this point. We began with an examination of the Department of Regional Economic Expansion in which we looked at the medium-term economy. Now we seem to be looking at the more general subject, which would be a logical extension of our examination of DREE, concerning regional economic differences in Canada.

Before introducing the witness, I should like to take this opportunity to review the background of the terms we are continuing to review here today. In 1978 the committee began its investigation into the operations of the Department of Regional Economic Expansion. By March, 1979, when Parliament was dissolved, we had met on some 13 occasions and, in so doing, we learned that DREE is only one small part of many government programs and initiatives which influence the course of regional development in Canada.

In order to understand DREE *per se*, honourable senators agreed it would be necessary for the Committee to consider the much broader question of economic policy and regional diversity in Canada. The second point on which we agreed was that problems of a regional nature should not be considered in isolation from the problems and prospects which confront the economy as a whole. Therefore, we are resuming our hearings into the question of government policy and regional diversity by looking forward in time to the problems, the prospects and the needs of the Canadian economy in the next decade, not as an end in itself, but more with a view to establishing a base from which to consider matters of a more specific regional nature in subsequent hearings.

In this regard we are fortunate to have with us today Dr. Ian Stewart, the Deputy Minister of Finance. Dr. Stewart received his doctorate in economics from Cornell University, has lectured at Queen's University and Dartmouth College, and from 1966 to 1971 he served in the Research Department of the Bank of Canada before joining the federal public service in 1971. Thereafter Dr. Stewart enjoyed a rapid rise to the position of Deputy Minister of Energy, Mines and Resources, and on March 25 of this year he became the Deputy Minister of Finance.

Honourable senators have received a copy of the paper prepared by Dr. Stewart, and so have had an opportunity to read it. You also have the background notes prepared by Peter Sagar. I understand the deputy minister has a short opening statement to make.

The lead questioner will be Senator Austin, and he will deal with one section of the deputy minister's paper. The second

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 mai 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour examiner les disparités économiques régionales au Canada.

Le sénateur Douglas D. Everett (*Président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je ne sais trop combien de séances nous avons tenues jusqu'à maintenant. Nous avons commencé par examiner le ministère de l'Expansion économique régionale du point de vue de l'économie à moyen terme. Nous semblons maintenant aborder un sujet plus général qui constitue le prolongement logique de notre examen du ministère de l'Expansion économique régionale, et il s'agit des disparités économiques régionales au Canada.

Avant de vous présenter le témoin, j'aimerais d'abord circonscrire le sujet dont nous poursuivons l'étude aujourd'hui. En 1978, le Comité a commencé à faire enquête sur l'activité du ministère de l'Expansion régionale. En mars 1979, lorsque le Parlement a été dissous, nous nous étions réunis à quelque treize occasions au cours desquelles nous avons appris que le ministère n'est qu'un organisme parmi tant d'autres programmes et initiatives du gouvernement à influencer le cours de l'expansion régionale.

Afin de comprendre le ministère de l'Expansion économique en soi, les honorables sénateurs ont convenu qu'il serait nécessaire que le comité se penche sur la beaucoup plus vaste question de la politique économique et de la diversité régionale au Canada. Nous sommes tombés d'accord, en second lieu, sur le fait que les problèmes de nature régionale ne devaient pas être étudiés séparément des problèmes et perspectives propres à l'ensemble de l'économie. Par conséquent, nous reprenons nos audiences sur la question de la politique gouvernementale et de la diversité régionale sous l'angle des problèmes, perspectives et besoins de l'économie canadienne au cours de la prochaine décennie, non comme une fin en soi, mais plutôt dans le but de constituer un fond de connaissances à partir duquel nous pourrions, lors d'audiences ultérieures, aborder les questions qui revêtent un caractère plus précisément régional.

Nous avons donc la chance d'avoir parmi nous aujourd'hui M. Ian Stewart, sous-ministre des Finances. M. Stewart a reçu son doctorat en économie de l'Université Cornell; il a donné des cours à l'Université Queen et au Collège Dartmouth; de 1966 à 1971, il a été attaché au Service de recherches de la Banque du Canada, avant d'entrer à la Fonction publique fédérale en 1971. Par la suite, M. Stewart a connu une ascension rapide au poste de sous-ministre du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le 25 mars 1980 il est devenu sous-ministre des Finances.

Honorables sénateurs, vous avez reçu le mémoire préparé par M. Stewart et vous avez donc eu l'occasion de le lire. Vous avez également en main les notes de base préparées par Peter Sagar. Je crois que le sous-ministre a préparé une courte déclaration préliminaire.

Le sénateur Austin commencera ensuite l'interrogation du témoin et il traitera d'une section du document du sous-minis-

[Text]

questioner will be Senator Doody. I propose to begin with Senator Austin, to permit supplementaries on his section, and then turn to Senator Doody.

Senator Godfrey: As you know, I have always advocated that we should not have a witness read his whole paper since we can read it beforehand. However, I must confess that the assumption that I have read these papers is not correct; and the reason it is not is that it was not sent out until Friday and did not reach me in time. I do not want Dr. Stewart to read his paper now on account of my not having read it, but I really think an effort should be made in the future to have these papers available on Thursday morning so that senators can have them before they leave Ottawa and spend some time reading them over the weekend. Perhaps I am the sole member here who has not read them.

The Chairman: I must admit that you are usually very efficient when it comes to reading such papers, and if you have not read these, it is because you have not had an opportunity. Some of our witnesses do not prepare papers. We then have to enter into a dialogue with them and prepare our own background notes. We are very lucky when a witness does prepare a paper, but it is not always possible for them to get the papers to us as quickly as we might like.

Mr. Cocks uses the weekend special delivery so that I will receive papers on Saturday or Sunday around 10 o'clock. I would recommend that he use that system in delivering papers to the other members of the committee. It seems to be almost infallible.

I would ask the deputy minister, in his opening remarks, to review what is in his paper.

Dr. I. A. Stewart, Deputy Minister of Finance: I am delighted to be here. Let me apologize to you. The paper was transmitted to the Senate offices late on Thursday afternoon, and it probably should have been delivered on Thursday morning.

In prefacing the discussion with some oral remarks, it might be helpful simply to review the structure and the content of the paper briefly. I will not read it.

My central theme should perhaps relate to the fact that the paper often alludes to the central problem of the 1980s as being one of walking a balance wire between exacerbating the inflation problem, on one hand, and, on the other hand, sustaining productivity growth, and growth generally, in a way which will ultimately defray the inflation problem and lead to fuller utilization of the resources in the economy.

Just as that is a balance-wire act, I guess it is fair to remark that my experience, as Deputy Minister of Finance shows that it is too easy, on the one hand, to give talks which attract attention to all the problems which the world and the Canadian economy confront in the 1980s, and convey a gloomy picture, and, at the same time, to underestimate or underplay some of the opportunities that seem to exist for the Canadian economy if we do our work well in the 1980s. On the other hand, it is difficult to exude total optimism, given the world situation at the moment and its economic problems. Therefore, one from time to time errs on the other side by seeming to be

[Traduction]

tre. Le sénateur Doody prendra ensuite la relève. Je vous propose donc de commencer par le sénateur Austin; vous pourrez poser des questions supplémentaires sur sa section et je céderai ensuite la parole au sénateur Doody.

Le sénateur Godfrey: Comme vous le savez, j'ai toujours soutenu qu'un témoin ne devrait pas nous lire tout son mémoire puisque nous avons déjà eu la possibilité de le parcourir. Toutefois, je dois confesser ne pas avoir lu ce mémoire et ce, simplement parce qu'il ne nous a été envoyé que vendredi et que je ne l'ai pas reçu à temps. Je ne désire pas que M. Stewart nous lise son mémoire maintenant sous prétexte que je ne l'ai pas lu personnellement, mais je crois vraiment qu'il faudrait s'efforcer, à l'avenir, de faire parvenir les mémoires le jeudi matin de façon à ce que les sénateurs puissent les recevoir avant de quitter Ottawa et y consacrer quelque temps au cours de la fin de semaine. Je suis peut-être le seul ici qui ne l'ait pas lu.

Le président: Je dois admettre que vous êtes habituellement très consciencieux au sujet de la lecture des mémoires, et que si vous n'avez pas lu ceux-ci, c'est que vous n'en avez pas eu la possibilité. Certains témoins n'en préparent pas. Nous devons donc à ce moment-là, au cours d'un dialogue avec eux, prendre nos propres notes. Nous avons beaucoup de chance lorsqu'un témoin prépare un mémoire, mais il ne lui est pas toujours possible de nous le faire parvenir aussi rapidement que nous le souhaiterions.

M. Cocks utilise le service de livraison spéciale de fin de semaine pour que je puisse recevoir les mémoires le samedi ou le dimanche matin vers 10 heures. Je lui recommanderais d'utiliser ce système pour les autres membres du Comité. Il semble presque infallible.

J'aimerais demander au sous-ministre, dans sa déclaration préliminaire, de résumer le contenu de son mémoire.

M. I. A. Stewart, sous-ministre des Finances: Je suis enchanté d'être ici parmi vous. Acceptez mes excuses. Le mémoire n'a été transmis aux bureaux du Sénat que tardivement jeudi après-midi, alors qu'il aurait probablement dû être livré jeudi matin.

Puisqu'il faut lancer le débat par quelques commentaires, il pourrait être utile d'examiner tout simplement la structure et le contenu du mémoire très brièvement. Je ne le lirai pas.

Il convient probablement de parler principalement du thème central du mémoire, soit le problème principal des années 80: la recherche d'un équilibre entre le problème d'une inflation galopante d'une part et, d'autre part, le maintien de la croissance de la productivité en particulier et de la croissance en général, de façon à enrayer l'inflation et à en arriver à une utilisation plus complète des ressources économiques.

Tout comme il s'agit d'un jeu d'équilibre, j'estime qu'il est de mon devoir de vous révéler ce que mon expérience de sous-ministre des Finances m'a appris. Il est trop facile d'une part de tracer le sombre tableau de tous les problèmes auxquels font face les économies mondiale et canadienne des années 80 tout en sous-estimant ou négligeant certaines possibilités de redressement qui semblent exister pour l'économie canadienne si nous déployons des efforts valables au cours de ces mêmes années. D'autre part, il est difficile d'envisager avec un optimisme béat la situation mondiale actuelle et ses problèmes économiques. Par conséquent, il arrive parfois que l'opti-

[Text]

an unrealist in the face of what are some very difficult issues abroad and in this country. The paper does try to walk that tightrope between neither gloom nor excessive optimism.

The paper begins with a brief section on methodological issues which, I take it, occupied some of your time with Mrs. Ostry when she was chairman of the Economic Council of Canada. The paper then passes on to a description of the work done in the Department of Finance with respect to medium-range forecasting and the range of publications issued by the department directly in this area. It then turns to the background medium-term economic prospects in Canada with an examination of the international environment in which we will function in the 1980s.

When one looks at that international environment, one tends to begin from a world besieged with problems, particularly as one looks at the early spring of 1980 where inflation resurged in a rather ominous way in most of the industrial countries of the world. It is clear we have not yet found a solution to that problem. The paper shows our efforts towards gradual reduction of that problem over the final years of the 1970s. It is not at all clear that gradual reduction is, in fact, in force. Inflation does have an ominous habit, in response to new shocks, of re-emerging with greater virility.

I think it is fair to say that amongst our international partners, in both the industrial and the non-industrial world, inflation is perhaps again perceived as the pre-eminent problem confronting the industrial world at the moment.

This has led in many countries, particularly in Britain, Italy and the United States, and to some degree in Germany and Japan, to a fairly major tightening of monetary and fiscal policies, if you like, a willingness on the part of those countries to run the risk of some severe dampening in economic activity in order to lessen the prospect of a more explosive inflation than they already experience. I guess the central temper of those countries with which we cohabit in the OECD is rather at the moment to lay emphasis on the necessity to co-ordinate monetary and fiscal policies in light of that dominance to prevent a further period of explosive inflation.

I suppose if that is the broad temper of the times it is countered by the most recent news, both with respect to Europe and the United States, that in moving or lurching so violently towards monetary and fiscal stringency there may be some incoming economic news, particularly in the United States, that it is somewhat more of a recession that has been purchased than anybody would perceive to be useful and, therefore, if there is a corner being turned at the moment, it is that corner in fiscal and monetary affairs when there are some doubts beginning to reappear, and the time may not be far off when it will again be appropriate to loosen these instruments in order to not purchase some reduction in inflation at too high a price in unemployment and lost growth.

All of that discussion takes place and gives us a background to what is perhaps the other central concern of many of these

[Traduction]

miste s'égare et semble irréaliste devant les très graves problèmes qui se posent à l'étranger et au pays. J'ai tenté dans mon mémoire d'éviter ce piège de la sombre vision ou de l'optimisme excessif.

Mon mémoire commence par une brève section sur les questions méthodologiques dont, je crois, vous avez discuté avec Mme Ostry lorsqu'elle présidait le Conseil économique. Suivent la description du travail effectué par le ministère des Finances au sujet des prévisions à moyen terme et la gamme des publications du Ministère traitant directement de cette question. Le mémoire passe ensuite aux perspectives économiques sous-jacentes à moyen terme et examine le contexte international dans lequel nous évoluerons dans les années 80.

En examinant ce contexte international, on tend à contempler d'abord un monde assiégé de problèmes, plus particulièrement si l'on songe au début du printemps 1980, lorsque l'inflation a refait sa sinistre apparition dans la plupart des pays industriels. Il est évident que nous n'avons pas encore trouvé de solution à ce problème. Le mémoire expose nos efforts en vue de résoudre progressivement ces problèmes au cours des dernières années 70. Il n'est pas du tout évident que cette réduction progressive se manifeste réellement. L'inflation a l'inquiétante habitude, en réaction à de nouveaux chocs, de ressurgir avec une plus grande virulence.

Il convient de dire que la plupart de nos partenaires internationaux, tant dans le monde industrialisé que dans les pays en voie de développement, perçoivent peut-être de nouveau l'inflation comme le problème actuellement le plus crucial du monde industriel.

Cela a poussé de nombreux pays, en particulier la Grande-Bretagne, l'Italie, les États-Unis et, dans une certaine mesure, l'Allemagne et le Japon, à resserrer assez vigoureusement leurs politiques monétaires et fiscales. Il s'agit, si vous voulez, d'une détermination de la part de ces pays de courir le risque d'un ralentissement sérieux de l'activité économique afin de modérer l'éventualité d'une inflation plus explosive qu'ils ne connaissent déjà. L'attitude principale de ces pays membres de l'OCDE consiste plutôt à l'heure actuelle à mettre l'accent sur la nécessité de coordonner leurs politiques monétaires et fiscales en fonction de ce problème crucial afin d'éviter une nouvelle période d'inflation explosive.

Je suppose que s'il s'agit de l'attitude générale de l'époque, cette dernière est contrée par les informations les plus récentes voulant que, tant en ce qui a trait à l'Europe qu'aux États-Unis, en se déplaçant et en titubant très fortement vers une rigueur monétaire et fiscale, il se peut qu'on annonce bientôt, surtout aux États-Unis, qu'il s'agit en quelque sorte beaucoup plus d'une récession que personne ne jugeait utile; par conséquent, si l'on se trouve pour l'instant à un tournant, c'est bien celui des questions fiscales et monétaires où certains doutes commencent à réapparaître; il faudra bientôt assouplir ces mesures de façon à ce qu'une baisse de l'inflation ne coûte pas trop cher en pertes d'emplois et de croissance.

Cet exposé nous permet de mieux comprendre ce qui sera peut-être la deuxième grande préoccupation de la plupart de

[Text]

countries for 1980s, that is, the management of the international energy scene. As we come to the Canadian section of this paper, it is obvious it is the centre of concern within Canada as well.

I think the prospects are poor, unless the western industrial world, and the world in general, can bring its oil demands under control. I think the median consensus at the moment is that we will face continuing real increases in the price of oil through the 1980s, that is, price increases in excess of inflation rates in the world, perhaps by as much as 2 per cent, which is the presumption that we use in this town. Indeed, beyond the prospect of continuing high and rising real prices for oil, there is the prospect that any disturbances in the Middle East or even projected growth in demand in the western world at large, particularly in the industrial western world as in the world at the moment, could reveal a very substantial gap by 1985 with visible supplies of oil, and holds the prospect of some very sharp gaps of inadequate supplies and, therefore, very sharp recurring periods of very substantial real increases in the price of oil such as we have experienced in 1979 and early 1980.

It is that recurring shock, which has the capacity not only to grind economic growth to a halt but to re-feed an inflationary process within all of our countries. As well it has the capacity greatly to disturb international financial relations and to create current account deficits both in the industrial and non-industrial world of a massive proportion with the so-called recycling problems that that involves.

Now, if one were to pick one issue that lies behind most concerns, regarding our capacity to manage the eighties, it is that issue, and the fact that it feeds so dramatically, and directly into all prospects for growth, inflation, and, indeed, our capacity to manage the world economy generally.

Because I think, again, centrally in response to that rising, real cost of energy and better understanding of its consequences for growth within each country, it is notable, regarding forecasters who might have been forecasting two or three years ago an era of resurgent 5 per cent growth in the western industrial world, or at least in OECD countries generally during the 1980s, that now their broad bent of forecast is in the 3 to 3.5 per cent range. That reflects not only the difficulty of the absorption of these energy costs, but the fact that those energy costs seem to play directly through to reduce productivity in most countries, in measured productivity, and I will come back to reflect on that in a moment in the Canadian case.

Particularly in the United States it was only two years ago that optimistic forecasters were predicting 4 per cent real growth as the rough trend in the United States in 1980 to 1985. That number was close to the record of the U.S. in the 1960's and early seventies but less than the 5 per cent that the U.S. enjoyed in the latter seventies. That number is down to 3 per cent in most people's books, and that is associated with a prospect for inflation in the United States over the same five-year period, which has now been equivalently raised in the minds of most forecasters.

[Traduction]

ces pays pendant les années 80: la gestion des ressources énergétiques à l'échelle internationale. Il est évident, après lecture de la partie du présent document sur le Canada, qu'il s'agit également de la principale préoccupation de notre pays.

Je crois que l'avenir est plutôt sombre à moins que le monde industriel occidental, et le monde en général, ne puisse contrôler ses demandes de pétrole. Je crois que pour l'instant, de l'avis général, nous devons faire face à des hausses réelles constantes du prix du pétrole au cours des années 80, des hausses de prix dépassant les taux d'inflation mondiaux, allant peut être même au-dessus de 2%, supposition que l'on fait ici. Et, en fait, outre cette possibilité de hausse constante des prix réels du pétrole, il y a tous les troubles susceptibles d'éclater au Moyen-Orient, voire toute croissance prévue de la demande dans le monde occidental ou dans le monde entier, surtout dans les pays occidentaux présentement industrialisés. Cela semble indiquer que d'ici 1985 l'écart sera très grand entre les approvisionnements connus et la demande et l'insuffisance de ces derniers ne viendra qu'élargir davantage cet écart et entraîner une hausse des prix, de sorte que nous revivrons des périodes de très fortes hausses comme celles que nous avons connues à la fin de 1979 et au début de 1980.

Je veux parler de ce choc périodique susceptible non seulement d'arrêter notre croissance économique mais également de ranimer le processus inflationniste dans tous les pays. Ce choc peut également perturber grandement les relations financières internationales et créer des déficits énormes des comptes courants tant des pays industrialisés que non industrialisés, sans oublier les problèmes de recyclage que cela implique.

S'il nous fallait choisir la question qui sous-tend la plupart des préoccupations au sujet de notre capacité de gérer l'ensemble de l'économie mondiale au cours des années 80, ce serait celle-là et le fait qu'elle se greffe directement sur toutes les perspectives de croissance, y compris sur l'inflation.

La principale réaction à la perspective d'une hausse du coût réel de l'énergie et l'insistance sur le besoin de mieux identifier ses conséquences sur la croissance de chaque pays, peuvent découler du fait que les prévisionnistes qui, il y a deux ou trois ans, auraient pu prévoir une hausse de 5% dans les pays industrialisés du monde occidental, ou du moins dans les pays membres de l'OCDE pendant les années 80, ont ramené leurs prévisions à un taux de croissance variant entre 3 et 3.5%. Cela tient compte non seulement de l'absorption de ces coûts énergétiques mais également du fait que ces derniers semblent être directement responsables de la baisse de productivité enregistrée de la plupart des pays; je reviendrai sur le cas du Canada un peu plus tard.

Surtout aux États-Unis, il y a deux ans à peine des prévisionnistes optimistes prédisaient comme tendance globale entre 1980 et 1985, une croissance réelle de 4%. Ce pourcentage se rapproche maintenant du record établi aux États-Unis dans les années 60 et au début des années 70 mais est inférieur aux 5% de la fin des années 70. La plupart des prévisionnistes ont été unanimes à ramener ce pourcentage à 3 en raison de la perspective d'une poussée inflationniste au cours de cette même période de 5 ans.

[Text]

In the immediate term where, I guess, one has seen the most dramatic shifts in forecasts from the long recurrent forecasts of the imminent recession in the United States, which by all appearances has finally arrived, there is now a gradual and progressive reduction in the growth anticipated in the United States for 1980-81, and the new forecasts released almost daily include revisions by the forecasters who are in this game. The largest question now confronting us is as to what will be the actual depth of this recession that the United States will experience. Will it be V-shaped and shallow, that is to say, fast down and fast back up again; or will it be rather more U-shaped—and there is some question about the far end of that U—rather deeper and rather more prolonged, with a somewhat more difficult path of emergence?

Coming, then, to Canada and placing ourselves in that context, the paper deals with our obvious international dependency, particularly through the current account, and the problems we are now experiencing with the large current account deficit likely to be exacerbated by a major recession in the United States, with its consequences for our exports. It goes on to deal with the energy situation in Canada. It suggests that there is no single factor more critical in unveiling an optimistic prospect for the 1980s in this country than finding a solution to the energy problem, and by "a solution" is obviously meant a solution which incorporates not only some stable prospects with respect to the price of oil and other energy products in this country over the decade, but some resolution of what has come to be called the revenue-sharing problem between the provinces, between provinces and the federal government, and between the provinces, the federal government and industry. This involves equity in the country at large, an improved fiscal balance of the federal government and offers to industry of a rate of cash flow which will enable that industry to undertake the massive investments that are in store, and which, if undertaken, could be a major underpinning of growth in the Canadian economy through the 1980s.

We then come to our own forecasts, and what lies behind our own forecasts of medium-term growth in the 1980s, and we focus centrally on the question of what has been happening to productivity and labour force growth in this country. You will note that since 1973-74 we have shared with the United States a very dramatic drop in labour-force productivity,—that is, output per unit of labour input. There is no evidence, as yet, that that very sharp and steep drop in productivity has been reversed. Such analyses as we have done on this issue suggest that centrally, among a range of views that exist, two things occurred—and once again they are energy related. First the OPEC experience of 1974 led to a cyclically weak decade, or at least the succeeding six or seven years, for the Canadian economy, a period in which real capital investment was at rather a low level by historical experience. That has been one source of contribution. More importantly is the view that what the energy shock has done is to bring about what economists term a major shift in relative prices slowing the engine that drove development and growth through the 1950s and 1960s,

[Traduction]

Dans l'immédiat, nous avons été témoins des changements de prévisions les plus radicaux par rapport à celles faites depuis longtemps sur l'imminente récession aux États-Unis et qui semble finalement se produire. La croissance économique prévue aux États-Unis pour l'année financière 1980-1981, serait à l'heure actuelle, en réduction graduelle et les nouvelles prévisions diffusées presque quotidiennement, comportent des révisions effectuées par des experts avertis. Le plus important à l'heure actuelle consiste à savoir quelle sera l'importance réelle de la dépression que vivront les États-Unis. S'agira-t-il d'une chute en forme de V. c.a.d. d'une descente vertigineuse et ensuite d'une remontée rapide, ou bien s'agira-t-il davantage d'une chute en U—et on se demande où se trouvera le creux de ce U—c.a.d. plus profonde et plus prolongée et dont l'émergence sera quelque peu plus difficile.

Pour en revenir au Canada et dans le même contexte, le document traite de notre dépendance internationale évidente qui tient surtout au déficit actuel de notre compte courant et aux problèmes que cela pose, déficit qui, d'ailleurs, a de fortes chances d'augmenter par une importante dépression aux États-Unis, avec toutes les conséquences que cela comporte pour nos exportations. Ensuite le document traite de la situation énergétique du Canada. D'après ce document, rien n'est plus important, dans la découverte de prévisions optimistes pour les années 80 au Canada, que de régler les problèmes énergétiques et on entend par là trouver une solution qui comporte non seulement l'établissement de prévisions stables une matière de prix pétroliers et autres produits énergétiques au Canada pour la décennie à venir, mais encore une certaine définition de ce que l'on appelle le problème du partage des recettes entre les provinces, entre les provinces et le gouvernement fédéral et enfin entre les provinces, le gouvernement fédéral et les secteurs de l'activité économique. Ce partage doit être équitable pour l'ensemble du pays et susceptible d'améliorer le solde financier des opérations de l'État d'offrir à un secteur donné des encaisses qui lui permettront d'effectuer les investissements massifs prévus qui, s'il sont effectués pourraient constituer un facteur prépondérant de croissance pour l'économie canadienne dans les années 80.

Nous passons ensuite à nos propres prévisions et à ce qui se cache derrière celles de la croissance à moyen terme pour les années 80. Nous nous concentrerons ensuite sur ce qui est arrivé à la croissance de la productivité et des effectifs en main-d'œuvre de ce pays. Vous remarquerez que, à l'instar des États-Unis, nous enregistrons depuis 1973-1974, une chute radicale dans la productivité de la main-d'œuvre, c'est-à-dire dans la production par unité de travail. Pour le moment, rien ne prouve que la vapeur ait été renversée. D'après l'analyse que nous avons effectuée sur la question, il se produit principalement deux choses sur le plan énergétique bien entendu parmi la gamme d'opinions émises à savoir: d'abord, après la décision de l'OPEP en 1974, l'économie canadienne est restée faible par cycle pendant une décennie ou tout au moins pendant les six ou sept années qui suivirent, période au cours de laquelle les investissements en capitaux réels furent plutôt faibles, par rapport à l'expérience passée. Cela a été un des éléments. Plus important encore, on estime que le choc énergétique a provoqué ce que les économistes appellent un dérapage majeur des

[Text]

which was relatively cheap capital and relatively cheap energy, which we substituted for relatively expensive labour. In reversing that process, making labour again relatively cheap as a commodity, with capital relatively expensive, having been caught up in the inflationary part of that period with energy being relatively expensive, there has been put in train, slowly but surely, a major lurch in the capital and energy efficiency structures of our industries.

I suppose if one has a concern out of that issue it is that our competitors in the world environment, who have had to absorb much sharper shocks than we have, have, in fact, perhaps initiated that process of reaction and capital equipment change more rapidly than we have done, and if there is a threat to the Canadian economy that resides in that, it is that we will postpone too long, or we will, if you like, delude ourselves too long, that a similar refurbishment and rebirth of capital in this country is less necessary than it appears in other countries.

We then come to record in the paper our current view of the medium-term forecast. What we record there is the medium-term forecast that was published in Mr. Crosbie's budget of last December. Although we were working continuously on a further medium-term forecast which would be associated with the Minister of Finance's forthcoming budget, I think it is fair to say that the numbers we report to you in the paper as being our view last December 9 all deserve to be shaded somewhat with real growth for 1980-81 in response to more recent news a little less robust than we show it even in that paper; the inflationary rates that we foresaw in that paper we would now edge upwards slightly; the unemployment rates consequently which we show in that paper, which are disappointing, and which indeed reflect some of the underlying factors reflecting growth through that period, are a little more disappointing still.

By our historical standards, average real growth between 3 per cent and 3.5 per cent is low, but by the decade of the eighties standards is the kind of real growth that we are going to see worldwide. Nonetheless, it is not sufficient real growth to make major incursions on the rate of labour force utilization, and therefore is associated with the prolongation of rather severe unemployment rates.

Coming then to what we think is perhaps the central issue in terms of the prospects for the Canadian economy in that environment, it seems to us that our performance in the 1980s will directly reflect our capacity to sustain a real investment process through the five years of the 1980s in energy and non-energy sector alike. I suppose if I were to say one thing in that regard it is that, if there is another risk we run it is that we will over-invest in energy to the neglect of the non-energy sectors of the economy. It is absolutely and obviously quite as critical that our growth, if it can be led through the first half of the 1980s by non-energy sector real investment in manufacturing industries and in infrastructure generally, would create

[Traduction]

prix relatifs, ralentissant le système qui a mené l'expansion et la croissance au cours des années 50 et 60—époque où capitaux et énergie étaient relativement bon marché, que l'on a échangés d'ailleurs contre une main-d'œuvre relativement onéreuse. En inversant le processus et en rendant ainsi, à nouveau, la main-d'œuvre bon marché tandis que les capitaux sont restés onéreux, ils se sont trouvés pris dans la partie inflationniste de la période où l'énergie est devenue relativement onéreuse, amorçant ainsi lentement, mais sûrement, une «déviation» importante dans les structures de rentabilité des capitaux et d'énergie des secteurs de l'activité économique.

Ce qui pourrait nous préoccuper, c'est que nos concurrents sur la scène mondiale, qui ont dû absorber des chocs beaucoup plus brutaux que nous, ont peut-être en fait amorcé un processus de réaction et de changement des facteurs de production plus rapidement que nous. La seule menace que cela peut représenter pour l'économie canadienne, c'est que nous aurons trop attendu pour réagir, estimant à tort ce «ré-outillage» s'avère moins nécessaire au Canada que dans les autres pays.

Ensuite, nous exposons, dans ce document, notre avis actuel sur les prévisions à moyen terme. Il s'agit en fait, des prévisions à moyen terme contenues dans le budget de M. Crosbie de décembre dernier. Bien que nous nous soyons astreints à formuler d'autres prévisions à moyen terme, qui auraient été associées au budget du ministre des Finances, il est bon de signaler que les chiffres que nous vous donnons dans le mémoire comme étant notre point de vue le 9 décembre dernier, doivent être quelque peu modifiés à la lumière de la croissance réelle pour 1980-1981, qui répond au plus récentes nouvelles et qui est un peu moins soutenue que nous ne l'indiquons dans notre mémoire. Il convient de relever quelque peu les taux inflationnistes que nous prévoyons dans ce document et, conséquemment, le taux de chômage que nous indiquons également dans ce document et qui est décevant—et qui reflète en fait certains des facteurs sous-jacents de la croissance économique en cette période—l'est encore plus.

D'après nos normes chronologiques, les prévisions d'un taux de croissance réelle moyenne de 3 à 3,5 p. 100, sont faibles mais les normes fixées pour les années 80 indiquent que c'est le genre de croissance réelle que nous allons avoir à l'échelle mondiale. Néanmoins, cette croissance réelle n'est pas suffisante pour augmenter substantiellement le taux d'utilisation de la main-d'œuvre et, par conséquent, elle implique la prolongation d'un taux de chômage élevé.

Abordant maintenant la question clef des prévisions pour l'économie canadienne dans ce contexte, il semble que nos résultats pour les années 80 traduiront exactement notre capacité à maintenir un processus d'investissements réels de 1980 à 1985, que ce soit dans les secteurs énergétiques ou non. Tout ce que nous risquons en fait, c'est de sur-investir dans les secteurs énergétiques, au détriment des autres secteurs économiques. Il est pourtant tout aussi important que notre croissance—si elle peut être menée, de 1980 à 1985, par les secteurs non-énergétiques de l'économie, par les investissements réels dans les secteurs de la fabrication et dans l'infrastructure en général—crée des circonstances qui non seulement nous per-

[Text]

the circumstances, not only in which we would sustain our competitiveness abroad and sustain our economic growth at home, but in which we would, move back towards higher levels of capacity utilization. It will prevent what seems in part to have happened—and the Governor of the Bank of Canada lays some importance upon this—our having begun to hit ceilings again in 1979, at least in some industries, far earlier than the economy generally having returned to anything that one would describe as full utilization, and therefore having threatened ourselves within an inflationary breakout far short of full resource capacity. The only relief from that phenomenon recurring is, of course, a rolling, real investment of both an expansionary and deepening kind as the fundamental force from which we could benefit in the 1980s.

We suggest that, in looking at real rates of return, events have happened in the latter seventies that have returned real rates of return in energy and non-energy industries to rather satisfactory and attractive levels that should hold in prospect major private decisions in favour of real investment. We suggest that a high Canadian savings ratio, which we examine in its origins, can provide the savings to support such kind of investment boom. We note again that failing to control inflation could lead to a cost of funds phenomenon, such as we have experienced over the last two months, which can pull any real investment boom to a pretty sharp halt. Therefore, it is as much in our interests as those of the international community to continue to battle the inflation problem if our prospects are to be sustained.

Finally, we note, not as an afterthought but because we were uncertain of both your diet in this committee and our capacity to treat the issue roundly, that you may wish to discuss here today the issue of government deficits, the government's role in the economy, the deficit issue both federally and provincially, and the question of fiscal imbalance that the Economic Council of Canada has raised, and we invite you to do so, though there are only a few paragraphs in the paper that deal with it. The paper does not deal at all with the regional structure of growth, nor the question of regional balance and the sustaining of regional balance in the economy, and I should be delighted to try to deal with those questions orally.

The Chairman: Thank you, Dr. Stewart. I might say that in asking questions of the deputy minister, honourable senators, you may wish to keep in mind that the Governor of the Bank of Canada will be our witness on Thursday, the background to which I believe will be run over tomorrow morning. I do not think it is the intention of the Governor of the Bank of Canada to give us a paper in depth.

Senator Austin: Mr. Chairman, to begin with, might I ask whether this paper, which was made available to us on Friday, which is Dr. Stewart's submission, will be printed as an appendix to today's *Proceedings* report of this committee?

The Chairman: Is that the wish of honourable senators?

[Traduction]

mettront de maintenir notre compétitivité internationale et notre croissance économique nationale, mais encore d'obtenir une meilleure utilisation de la capacité. Et tandis que nous nous réorienterons vers la pleine capacité, les circonstances en question empêcheront certains phénomènes de se reproduire—le gouverneur de la Banque du Canada y attache beaucoup d'importance—, à savoir: le fait d'avoir atteint une fois de plus les plafonds de 1979, au moins dans certains secteurs et ce bien avant d'avoir relancé l'économie en général sur la voie de ce que l'on appellerait la pleine capacité et, par conséquent, en nous ayant menacés de résurgence de l'inflation, bien en deçà de la pleine capacité des facteurs. Le seul moyen d'empêcher que cela ne se reproduise c'est, bien entendu, d'effectuer des investissements réels suivis qui vont favoriser l'expansion économique et asseoir l'infrastructure, force fondamentale dont nous pourrions tirer profit dans les années 80.

D'après nous, si nous jetons un coup d'oeil sur les taux de rendement réels, nous nous apercevons qu'il s'est produit, à la fin des années 70, des événements, qui ont ramené les taux de rendement réels, tant dans les secteurs énergétiques que dans les autres, à des niveaux satisfaisants qui devraient rendre envisageables, à l'avenir, des décisions majeures du secteur privé en faveur d'investissements réels. Nous sommes d'avis qu'un taux d'épargne élevé au Canada peut permettre de traverser une telle période d'investissement intense. Nous considérons également que si l'inflation n'est pas jugulée, il s'en suivra une hausse du coût de l'argent, phénomène que nous avons connue ces deux derniers mois, et qui peut mettre un frein assez rapidement à toute poussée d'investissement réelle. Nous avons donc autant intérêt que la communauté internationale de continuer de lutter contre l'inflation si nous voulons que nos perspectives se maintiennent.

Enfin, non pas que l'idée ne nous soit pas venue avant, mais plutôt parce que nous ne connaissions ni le programme de votre comité ni son mandat, nous pensions que vous aimeriez peut-être discuter aujourd'hui des déficits publics, du rôle du gouvernement dans l'économie, du déficit tant fédéral que provincial, de la question du déséquilibre fiscal que le Conseil économique du Canada a soulevée, ce que nous vous invitons à faire, même si quelques paragraphes seulement du mémoire, y sont consacrés. Le mémoire ne traite pas du tout de la structure régionale de la croissance, de l'équilibre régional et du maintien de cet équilibre dans l'économie, et je serais heureux d'en discuter.

Le président: Merci, monsieur Stewart. Je dois dire qu'en posant vos questions au sous-ministre, honorables sénateurs, vous devriez vous rappeler que le gouverneur de la Banque du Canada sera notre témoin jeudi, et qu'il y aura réunion préparatoire demain matin. Je ne crois pas que le gouverneur de la Banque du Canada ait l'intention de nous présenter un mémoire détaillé.

Le sénateur Austin: Monsieur le président, j'aimerais vous demander, pour commencer, si ce mémoire qui nous a été distribué vendredi et que M. Stewart nous a présenté sera joint en annexe au compte rendu de nos délibérations d'aujourd'hui.

Le président: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

[Text]

Hon. Senators: Agreed.

Senator Austin: I think it is a very valuable paper, and it would aid in its distribution.

The Chairman: I think that is an excellent suggestion, and that will be done.

(For text of paper, see Appendix "2-A")

Senator Austin: I should like to begin by thanking Dr. Stewart for a fascinating tour de force or tour de raison of the current economic situation. I wish I had even a remote particle of his grasp of what is happening in the world economic scene.

I should like to start, Dr. Stewart, with a few questions that arise out of your comments, and which I think also occurred to me as a result of material appearing in the financial press of late.

On page six of your paper you say that a large portion of Canadian international trade is with the U.S., and therefore the outlook for the U.S. economy is particularly important. I think that is the only reference we need to make to the paper in specific terms.

You said in your outline a few minutes ago that perhaps the United States felt it had gone too far with restraints. I noted an article attributed to the *Chicago Tribune*, which appeared in this morning's *Gazette*. The *Chicago Tribune* is not one of my usual sources of reference, but it does say that the White House has changed its tune, and that, according to many economists, the miscalculation which President Carter announced on March 14, namely the credit controls imposition, is going to prove costly to the U.S. Charles Schultze, Chairman of the President's Council of Economic Advisers, said that the recession will be deeper and unemployment may go higher than forecast, but he also predicted that later this year inflation in the United States would drop below the ten per cent figure, comparing that with a 16.4 per cents rate for the first four months of this year.

How does the Department of Finance assess the short-term economic outlook in the U.S. in terms of what encouragement should be given to Canadians to respond to what I could call consumer investment, short-term investment? Is the U.S. current situation, in which they want people to buy consumer goods, one that is reflected to our own economic system in the short-term?

Dr. Stewart: Well, senator, I think that in order to answer that question one needs to put in place some prior propositions. First, with respect to the question of whether the United States has bought or purchased a recession deeper than they intended, I think that is a very difficult question to come to a judgment about. Having predicted a recession for some time—for, indeed, virtually two full years—long postponed by a sustained consumer boom in the United States, if you will, that was marked in that country by a very rapid fall in savings rates, in direct contradiction to this country, this failed recession, or failure of the United States economy to slow down, then became associated with the oil price increases of 1979. As you know, they were following an oil pricing policy of moving to parity, or, indeed, virtually above parity, with world prices,

[Traduction]

Des voix: Oui.

Le sénateur Austin: Je crois que c'est un document très utile et qu'il devrait être distribué.

Le président: Je crois que c'est une excellente proposition et nous y donnerons suite.

(Le mémoire sera publié à l'Appendice «2-A»)

Le sénateur Austin: J'aimerais d'abord remercier M. Stewart pour son brillant exposé de la situation économique actuelle. Je serais satisfait de ne posséder qu'une infime partie de son savoir en matière d'économie mondiale.

J'aimerais commencer, monsieur Stewart, avec quelques questions qu'ont suscité vos commentaires et que je me suis posées aussi à la suite de la lecture des pages financières dernièrement.

A la page 6 de votre mémoire, vous dites qu'une large part du commerce canadien se fait avec les États-Unis et que, en conséquence, les perspectives économiques américaines sont particulièrement importantes. Je crois que c'est là la seule allusion directe à votre mémoire qui s'impose.

Vous avez dit dans votre exposé, il y a quelques minutes, que les États-Unis pensaient peut-être avoir imposé trop de restrictions. Je me reporte à un article du *Chicago Tribune*, repris dans la *Gazette* de ce matin. Le *Chicago Tribune* n'est pas une de mes sources de référence habituelles, mais il dit néanmoins que la Maison blanche s'est ravivée et que, selon bien des économistes, l'annonce faite par le président Carter le 14 mars dernier, soit d'imposer un contrôle sur le crédit, va se révéler coûteuse pour son pays. M. Charles Schultze, président du *President Council of Economic Advisers*, a déclaré que la récession allait être plus grave et que le taux de chômage allait peut-être dépasser les prévisions, mais il a aussi ajouté que le taux d'inflation, cette année, aux États-Unis, atteindrait un niveau inférieur à 10 p. 100, par rapport aux 16,4 p. 100 enregistrés au premier trimestre de cette année.

Comment le ministère des Finances voit-il les perspectives économiques à court terme aux États-Unis et comment se répercuteront-elles au Canada sur le plan de ce que j'appellerais les placements dans les biens de consommation les investissements à court terme? La situation actuelle aux États-Unis où l'on incite les gens à se procurer des biens de consommation se reflétera-t-elle dans notre propre système économique à brève échéance?

M. Stewart: Je crois, sénateur, que pour répondre à cette question, il faut remettre en perspective certains commentaires faits plus tôt. D'abord, lorsqu'il s'agit de savoir si les États-Unis ont fait des achats excessifs et se sont par conséquent plongés dans une récession plus grave que prévue, je crois qu'il est difficile de trancher. Pendant près de deux ans, les États-Unis ont prédit une récession longuement comprimée par les achats soutenus des consommateurs, ce qui s'est traduit, si vous voulez, par une chute très rapide des taux d'épargne tandis que le contraire se produisait chez nous. On en est venu à associer cette récession avortée, ou cette incapacité de ralentir l'économie américaine, à l'augmentation des prix du pétrole en 1979. Comme vous le savez, les États-Unis sentaient d'élaborer une politique de fixation des prix du pétrole pour obtenir

[Text]

very rapidly, and this led to very substantial evidence in late 1979 and early 1980 of a very severe inflationary breakout in the United States. This is turn was, I guess, in the view of the American analysis, also associated with the problem which, I should say, is of great concern to us, and that is that in both the United States economy and in Canada real wage rates in both 1978 and 1979 have fallen.

To put that proposition another way, wage rates and wage settlements in both countries have been extraordinarily restrained, given the inflation that had materialized. Both of us, I think, therefore, look anxiously at 1980 with regard to both resurgent inflation and the prospects of sustaining wage bargains which will not begin once again their vicious circle of explosive inflationary consequence.

For all of these reasons the United States acted pretty abruptly to deal with the inflation problem, both through Mr. Volcker and monetary actions, and the President's announcement of a rapid move to a balanced budget. It is fair to say, in the event, I guess, that both those sets of policies were designed to cream inflation, or skim the cream of inflation off the top of the American experience without being designed, obviously, to engineer deeper recession than necessary. The question of whether they have been successful in creaming inflation is I think, a little easier to answer, in one sense, than that of what responsibility they need for the Americans' ultimately turning the recessionary corner, and appearing to dip rather more deeply than they would like.

I think, in the monetary experience, it is fair—and perhaps I am here invading the Governor's territory—to recognize that interest rates are the result of the demand and supply of funds, and though the authorities did move sharply on the supply side it was in the face of the fact that someone was paying 20 per cent and 22 per cent for money at the height of that rise in interest rates, which was evidence of borrowers of money anticipating a fairly severe inflationary run-up, in order to rationalize that kind of borrowing at those kind of rates.

The fact that rates have subsided so rapidly is, to some degree, a direct measure of two things: the policy may have been successful in at least eroding the more violent inflationary expectations, but it also reflects, of course, the fact that the recessionary corner was turned, and a decline produced in real economic activity in the United States, which has led to a corresponding reduction in the demand for funds. This, indeed, has been further affected by some easing in the United States monetary restraint policies.

I think Mr. Schultz would now say that if the United States recession is not to be too deep and too prolonged, and if they are to emerge in 1981 and go back to full growth rates by 1982, the prime force in their case will be a reinstitution of consumer spending as the principal force that would underlie their rate of growth.

In our case I guess, to come to your question, Senator, when the United States slips into a recession of that kind the problem for Canada is always one of how much to try to resist in this country the consequences of that recession. I guess, looking at the history of the 1974 to 1975 period, we did rather a staunch job of resisting the depth of recession throughout the

[Traduction]

rapidement des prix égaux ou supérieurs aux prix mondiaux et cette situation a amené, comme le prouvent les données abondantes de 1979 et du début de 1980, une flambée inflationniste aux États-Unis. De l'avis des analystes américains, cela découlait d'un problème qui, je dois le mentionner, nous inquiète aussi, à savoir que tant dans l'économie américaine que canadienne, les taux de salaires réels ont chuté en 1978 et en 1979.

Autrement dit, les taux de salaires négociés dans les deux pays ont été fortement comprimés étant donné l'ampleur de l'inflation. A mon avis, les deux pays, espèrent donc qu'en 1980, l'inflation et les négociations salariales ne relanceront pas le cercle vicieux des répercussions inflationnistes déchaînées.

Pour toutes ces raisons, les États-Unis ont pris des mesures soudaines pour juguler l'inflation: mesures monétaires prises par M. Volcker, et annonce par le président d'efforts sérieux pour établir un budget équilibré. Il est juste de dire dans ce cas que les deux séries de politiques visaient à juguler l'inflation aux États-Unis ou à la ralentir sans, pour autant, qu'il n'en résulte une récession trop lourde de conséquences. À mon avis, il est plus facile d'établir si ces politiques ont permis de juguler l'inflation que de déterminer si elles ont fait franchir aux États-Unis le cap de la récession dans une mesure dépassant leur volonté.

En ce qui a trait à l'aspect monétaire de la question, je crois juste de dire, et j'empiète peut-être sur le domaine du Gouverneur, que les taux d'intérêts réagissent à l'offre et à la demande de fonds. Les autorités n'ont pas tardé à restreindre la masse monétaire quand elles ont vu que les gens payaient entre 20 et 22 p. cent d'intérêts au moment où les taux culminaient, et cela parce que les emprunteurs anticipaient une flambée inflationniste grave qui leur permettrait de rationaliser les emprunts contractés malgré les taux prohibitifs.

Le fait que les taux se soient résorbés si rapidement permet, dans une certaine mesure, d'apprécier deux facteurs: la politique a peut-être réussi à tout le moins, à atténuer les attentes inflationnistes les plus pessimistes et, bien sûr, le cap de la récession étant franchi une baisse a été enregistrée dans l'activité économique réelle des États-Unis, ce qui a entraîné une baisse correspondante de la demande de fonds. Cette situation a d'ailleurs été favorisée par l'assouplissement des politiques monétaires restrictives adoptées aux États-Unis.

M. Schultz dirait maintenant, je pense, que si les États-Unis veulent restreindre l'ampleur et la durée de la récession et qu'ils veuillent amorcer la relance en 1981 pour atteindre la pleine croissance en 1982, leur principal moyen d'action devra être le rétablissement du pouvoir d'achat des consommateurs.

Dans notre cas, j'estime, pour répondre à votre question, Sénateur, que lorsque les États-Unis connaissent la récession, le problème auquel doit faire face le Canada consiste à savoir dans quelle mesure il lui faut tenter de résister aux effets de cette récession. Si nous nous reportons à l'histoire de la période 1974-1975, nous voyons que nous nous sommes très bien tirés

[Text]

world. We paid a subsequent price, in terms of the wage settlements that ensued that period or rather more sustained activity in Canada, and the subsequent inflationary burst that ultimately led to controls. I think, this time around, one again wants to walk a tightrope. The last thing one wishes to do is to induce a recession, or behave passively in the face of a recession. On the other hand, one is concerned, as I have said, to ensure that we do not go through the experience we went through in 1975, when the unions, reacting to two years of real wage loss, tried to recoup their real wage gains, and we did move off into quite an inflationary prospect.

Again, I think it is fair to say, in our case, that though we at the moment hold a real investment prospect in 1980 that remains remarkably sustained despite the latest news, we continue to believe that in 1981 and subsequently, the real non-energy, residential investment will be the leading force, if you like, in Canadian growth, and the largest factor in percentage terms; but again, like the United States, the underpinning of that growth will be consumer expenditure continuing to chug along at rates of 3 per cent real growth a year. Since consumer expenditure is 60 per cent of the GNP, if that engine is not chugging, the system as a whole does not chug very well.

Senator Austin: I appreciate the number of premises that you have covered, Dr. Stewart, in getting an answer. I must say that I was curious about the bold assumption that United States inflation would drop in the last half of this year below double figures, and stay that way for six months. Is that something that you think is likely to happen, as either the short or medium type forecasts say is likely to happen?

Dr. Stewart: I think it is likely, though, again, I guess you have to recognize that the policy authorities are playing a game of trying to talk it down, and talk expectations down. Whether Mr. Schultze, in his heart of hearts, believes that the numbers will be down in that territory is another question. I guess my own belief is that with regard to the worst evidence of the kind of run-up in prices one was seeing in the first quarter of this year, there is some evidence of that beginning to flatten out. One has to believe that the excess capacity that the Americans are generating in motor cars, in residential construction, and so on, will have its consequence for prices. Again, I think the most sensitive issue is the series of wage pacts that will occur in the United States through this year. That will both reveal the degree of expectation with regard to inflation that exists in the mind of the unions and wage-seekers, but it will also have a principal consequence upon whether one sees that recession having its consequence in a slow ebbing of inflation or not. I guess I would have to say that I would be surprised to see numbers much less than 10—single digit, perhaps, but only just—before the end of the year.

Senator Austin: Is it possible for the U.S. and Canada to administer an interest policy that supports those inflation-

[Traduction]

d'affaires pour résister à l'ampleur de la récession mondiale. Nous avons payé par la suite lors des négociations salariales et pendant la période d'activité soutenue. La flambée inflationniste subséquente que nous avons connue au Canada a amené l'adoption des contrôles. Je crois que cette fois-ci encore, on veut faire l'équilibriste sur la corde raide. Chacun veut à tout prix éviter de provoquer une récession ou d'agir passivement si elle devait se concrétiser. D'autre part, nous tentons, comme je l'ai déjà dit, de ne pas revivre l'expérience de 1975, alors que les syndicats, par réaction à deux années de diminution des salaires réels, ont voulu rattraper les gains salariaux réels, doit ils avaient été privés; nous voulons éviter toute relance de l'inflation.

Je crois qu'il serait juste de dire, dans notre cas, que même si nous envisageons pour le moment la possibilité d'une reprise réelle des investissements en 1980, lesquels d'ailleurs se maintiennent de façon remarquable malgré les plus récents bulletins, nous continuons de croire qu'en 1981 et par la suite, les investissements résidentiels réels non liés à l'énergie seront la force motrice, si vous voulez, de la croissance canadienne, et le principal facteur de croissance en termes de pourcentages. Mais en définitive il faudra, comme aux États-Unis, que cette croissance soit soutenue par les dépenses du consommateur, qui devront se maintenir à des taux de croissance réelle de 3 p. cent par année. Puisque les dépenses du consommateur atteignent 60 p. cent du PNB, il faut qu'elles tiennent le rythme sinon tout le système est perturbé.

Le sénateur Austin: Je reconnais la valeur des éléments dont vous avez tenu compte, Monsieur Stewart, en formulant votre réponse. Je dois dire avoir été étonné d'apprendre qu'on croit que les taux d'inflation aux États-Unis pourraient tomber en deça des taux à deux chiffres au cours de la seconde partie de 1980 et se maintenir à ce niveau pendant six mois. Croyez-vous que cette éventualité deviendra réalité, comme le donnent à entendre les prévisions à court et à moyen terme?

M. Stewart: Je crois qu'il est probable qu'elle le devienne mais il faut, il me semble, admettre que les autorités responsables de l'élaboration de la politique cherchent à réduire ce taux et à rendre les attentes plus raisonnables. La question de savoir si M. Schultz croit sincèrement que les taux diminueront dans son pays reste entière. Pour ma part, je crois que la flambée des prix qu'on a connue pendant le premier trimestre de cette année semble fléchir légèrement. Il faut croire que la capacité excédentaire des États-Unis au chapitre de la fabrication d'automobiles, de la construction résidentielle, et ainsi de suite se répercutera sur les prix. Toutefois, je crois que la question la plus délicate est celle des négociations salariales qui se dérouleront cette année aux États-Unis. Elles révéleront l'idée que se font les syndicats et les salariés du taux d'inflation à prévoir mais elles permettront de juger si la récession amènera, ou non, un lent recul de l'inflation. Je serais bien étonné que le taux d'inflation soit inférieur à dix p. cent, c'est-à-dire qu'on obtienne un taux d'inflation à un chiffre ou à un chiffre et des poussières, avant la fin de l'année.

Le sénateur Austin: Les États-Unis et le Canada peuvent-ils administrer une politique des taux d'intérêt qui appuierait ces

[Text]

retarding purposes? We have seen interest rates jump dramatically in the U.S. as a result of Mr. Volcker's objectives and for other reasons. Now we have seen a very quick settling back which I presume is partly based on a lack of demand for money at those prices. Is the psychology of the consumer so predictable that you can reduce the price of money and the consumer will come back into the market, or is the consumer a little scared now in that he does not understand what is happening and does not respond and may decide to increase his saving rate in the U.S.?

Dr. Stewart: That is one of the difficult things to explain. Perhaps it is a national trait, but consumers in Canada seem to raise their savings rate in order to protect against that ominous day. There is some evidence that U.S. behaviour has been to the contrary and has led to a course of "spend now before the inflationary rates increase the cost of a purchase later." That has been an important contributing factor to the very substantial decline in their savings rate. There are other relevant explanations for that phenomenon.

Senator Austin: We provided government incentives for saving.

Dr. Stewart: Absolutely; nonetheless, the least expected phenomenon is the speed with which the savings rate declined, and therefore supported a consumer boom.

I am not quite sure of the point of your question. I am not sure what you want to control—excessive consumer boom, and therefore control of inflation, or an interest-rate policy which is enough to keep that underpinning of consumption at some even-handed rate.

Senator Austin: It is all "Goldilocks' porridge"—it has to be just right; it has to be a trade-off between growth and excessive inflation. If this is correct, the U.S. seems to be willing to court a higher rate of inflation in 1981 in order to pick up consumer support of a rate of capital investment in the U.S. or to pick up the excess capacity of such industries as the auto and steel industries which you mentioned. What does that do to investment planning? You are doing a medium-term forecast. We are interested in investment planning and a number of other issues, and you have said, and I could not agree more, that the outlook for the U.S. economy is particularly important to Canada. In fact, some of our critics say that interest rates are set in Washington for Canada; inflation rates are set in the U.S. for Canada; and, in fact, we cannot very markedly depart from U.S. cyclical trends in this country.

I have three questions if you would respond to them. Are those observations really true: do we really have much discretion to set our own economic destiny; or are we tied to our dependency on the U.S. in terms of markets, capital and other

[Traduction]

objectifs visant à ralentir l'inflation? Nous avons vu les taux d'intérêt monter en flèche aux États-Unis par suite des objectifs poursuivis par M. Volcker et pour d'autres raisons également. Et nous sommes maintenant témoins d'une chute rapide de ces mêmes taux, attribuable en partie je suppose à la faible demande d'argent à ces prix. La psychologie du consommateur est-elle si prévisible qu'il suffise de réduire le loyer de l'argent pour attirer à nouveau le consommateur sur le marché, ou le consommateur américain est-il maintenant quelque peu appréhensif parce qu'il ne comprend pas très bien ce qui se passe et ne réagit plus et qu'il décide peut-être d'accroître son taux d'épargne?

M. Stewart: C'est un des points difficiles à expliquer. Il s'agit peut-être d'un trait de caractère national, mais les consommateurs canadiens semblent épargner davantage pour se protéger contre les mauvais jours. Certains indices laissent penser que les Américains ont fait exactement le contraire et qu'ils ont décidé de «dépenser maintenant avant que les taux inflationnistes n'accroissent le coût d'un achat remis à plus tard». C'est là un des principaux facteurs de la baisse considérable de leur taux d'épargne. Mais il existe aussi d'autres explications pertinentes de ce phénomène.

Le sénateur Austin: Nous avons fourni au gouvernement des stimulants à l'épargne.

M. Stewart: Absolument; il reste néanmoins que le phénomène le plus imprévisible est la rapidité à laquelle le taux d'épargne a baissé et a par conséquent favorisé l'essor de la consommation.

Je ne vois pas exactement à quoi votre question aboutit. Je ne vois pas très bien ce que vous voulez contrôler—une progression excessive de la consommation et, par conséquent, un contrôle de l'inflation, ou une politique des taux d'intérêt qui suffirait à maintenir la consommation à un taux relativement stable.

Le sénateur Austin: C'est comme la bouillie de Boucles d'or: il faut qu'elle soit juste à point; il faut qu'il y ait un compromis entre croissance et inflation excessive. Si cela est exact, les États-Unis semblent disposés à courtiser un taux d'inflation plus élevé en 1981 pour intéresser les consommateurs à un taux d'investissement aux États-Unis ou pour redresser la capacité excédentaire d'industries comme l'industrie automobile ou l'industrie de l'acier que vous avez mentionnées. Quel effet cela a-t-il sur la planification de l'investissement? Vous faites des prévisions à moyen terme. Nous nous intéressons à la planification de l'investissement et à plusieurs autres questions et vous avez dit, ce dont je conviens entièrement, que les perspectives de l'économie américaine sont d'une très grande importance pour le Canada. En réalité, certains de nos critiques disent que les taux d'intérêt sont fixés à Washington pour le Canada; et c'est en fait que nous ne pouvons pas vraiment, au Canada, ne pas subir les contrecoups des oscillations conjoncturelles de l'économie américaine.

Il y a trois questions auxquelles j'aimerais vous entendre répondre: ces observations sont-elles réellement vraies; avons-nous vraiment quelque chose à dire dans l'orientation de notre propre destinée économique, ou bien nos marchés, nos capitaux

[Text]

things? Are we required, basically, to respond to short-term American behaviour? How do you take that into account in terms of our own immediate-term potential?

You talk about non-energy and non-residential activity being the drive factor in the medium term. I am not sure what industries located in what parts of Canada will be the drive factor. How do we get a sense of that in a way that the private sector will begin to think that the government is right in terms of predictability and will invest their money? I know I have asked a lot of questions and that they all float a lot.

The Chairman: I hope he does not ask you to repeat the questions.

Senator Austin: Perhaps I could do it better the second time around.

Dr. Stewart: With respect to your first point, I think you were suggesting that the U.S. is almost willing to back off its short-term policy on the assumption that the price situation has now been beaten and re-encourage consumption and explode back to inflation in 1981. I think that would be an incorrect interpretation of what Mr. Schultze is saying or what they would perceive to be in their own interest.

Once again, they are clearly walking a tightrope in being willing to accept a recession. There may be some virtue in a modest recession—cream-skimming a deep inflationary problem; but they are obviously no more willing than anyone else in terms of accepting a deeper recession than they must.

There is some alarm about signs revealing that there may be deeper recession. Given the long lags in policy, a deeper recession is in no one's interest.

The general perception, shared by the Americans, is that the inflation problem is very deeply embedded and ready to explode at any renewed shock. I think everybody is sincere in recognizing that it will take a long time to erode that problem and one wants to stay away from any policy that would have an explosive impact.

With respect to our sensitivity to U.S. policy, clearly we are sensitive, but we have broad periods in our history—and again I go back to the 1974-75 period in which we followed monetary and fiscal policies in this country which resulted in a cyclical performance quite the reverse of the Americans. It is true that we subsequently paid the price in 1976 and 1977 for an inflation problem that we purchased, if you like—at least, there were elements of direct cause and effect in that. However, it is not clear that had we then, in turn, managed the inflation problem ourselves a little better—not to judge the controls period—that we might have gotten away with that whole performance with contra-cyclical policy to the U.S. without having to pay the substantial price we did and without cycling ourselves into relatively low growth.

[Traduction]

et les autres aspects de notre économie sont-ils inextricablement liés à ceux des États-Unis? Sommes-nous tenus, fondamentalement, de réagir au comportement américain à court terme? Comment tenez-vous compte de cela du point de vue de notre propre potentiel à très court terme?

Vous dites que les activités qui ne sont pas liées à la production d'énergie et à la construction résidentielle sont des facteurs moteurs à très moyen terme. Je ne vois pas très bien quelles industries d'une quelconque région du Canada joueraient ce rôle moteur. Comment arriver à comprendre cela de manière à ce que le secteur privé commence à penser que le gouvernement a raison en matière de prédictions et qu'il investisse son argent? Je sais que j'ai posé beaucoup de questions et qu'elles sont toutes plus ou moins précises.

Le président: J'espère qu'il ne vous demandera pas de répéter votre question.

Le sénateur Austin: Je réussirais peut-être mieux la deuxième fois.

M. Stewart: En ce qui concerne votre premier point, vous dites, me semble-t-il, que les États-Unis sont pratiquement disposés à mettre de côté leur politique à court terme, dans l'hypothèse où la situation des prix est maintenant dépassée, et qu'ils veulent pousser à la consommation pour faire grimper une nouvelle fois l'inflation en 1981. Je crois que ce serait une interprétation inexacte de ce que M. Schultze dit ou de ce qui semblerait aux Américains être dans leur meilleur intérêt.

Je le répète, ils marchent sur une véritable corde raide en se montrant disposés à accepter une récession. Une faible récession comporte certains avantages, notamment celui de juguler un profond problème inflationniste; mais les Américains ne sont de toute évidence pas plus disposés que quiconque à accepter une récession plus prononcée qu'il ne leur faut.

On s'inquiète un peu des indices révélateurs d'un marasme croissant. Compte tenu des longs retards des politiques, une récession plus poussée n'est dans l'intérêt de personne.

La perception générale que partagent les Américains, c'est que le problème de l'inflation est profondément enraciné et qu'il peut faire explosion sous l'effet de n'importe quel nouveau choc. Tout le monde est sincère, me semble-t-il, en reconnaissant qu'il faudra beaucoup de temps pour effacer ce problème et on cherche à éviter toute politique qui aurait un impact explosif.

En ce qui concerne notre dépendance par rapport aux politiques américaines, il est clair que nous y réagissons vivement, mais nous pouvons nous rabattre sur des expériences de notre passé et je pense ici à la période de 1974-1975 au cours de laquelle nous avons adopté des politiques monétaires et fiscales qui ont produit une performance cyclique tout à fait contraire à celle des Américains. Il est vrai qu'en 1976 et en 1977 nous avons dû payer le prix d'un problème inflationniste que nous avions en quelque sorte acheté, du moins y a-t-il eu là quelques éléments de cause à effet. Cependant, il n'est pas certain que si nous avions alors, à notre tour, mieux su combattre le problème de l'inflation, sans vouloir juger de la période des contrôles, nous aurions pu nous en tirer avec une si bonne performance à partir d'une politique dont le cycle était

[Text]

Senator Austin: Could I just interrupt you and ask, if you had to do it over again, would you do it the same way, or would you rather follow the profile of the U.S. and take the shocks more or less as the U.S. took them, which is really a much more understandable course to our population? The population did not seem to be able to understand the benefits of 1976 and 1977, and therefore went through an adjustment period in 1977 and 1978 that seemed most inequitable to them.

Dr. Stewart: Let me answer in terms of the sensitivity of our policies to those of the U.S. I feel that we are mightily constrained at the moment by the current account of our balance of payments. We are in a heavy deficit position and, therefore, that heavy deficit can only be financed by sustaining a capital inflow to this country in the short or longer term. If that capital inflow were not sustained, we would suffer through a major depreciation in the exchange rate which would again exacerbate inflation in this country.

I suppose that in one sense we have been shackled by the size of our deficit in the balance of payments, which makes it very difficult to pursue an independent monetary policy.

It is fair to say that we are obviously subject to the same broad forces that are working in the U.S., particularly with respect to the real wage phenomenon of which I spoke. If there is a pent-up demand for wages flowing from two years of real wage loss, our position would be very similar to theirs. Therefore, our sensitivity to a potential explosion of inflation is identical to theirs.

Were it not for the current account problem, and were we in a current account balance or in deficit only so much as we could balance by long-term capital inflow, direct or indirect, then our degree of freedom would be substantially greater for a period of time, at least. One would find a greater capacity to move out of unison both in monetary interest rates or fiscal policy terms. Another dimension to this question involves the issue of anti-inflation policies. I would say there is a willingness in the world, failing anything else having worked very well, to use monetary and fiscal policy as the direct instruments for longer-term and, therefore, to avoid pressing against capacity, to accept some excess capacity. The judgment one has to make is how much real cost is one willing to pay by way of unemployment in turn for keeping that inflation captive, or are there alternative policies in the income policy category, that attack that problem more directly.

It is fair to say that the judgment of the world at the moment is that it is a deep, difficult problem area as to what is proper to do that may be more effective than the tools currently in use.

Senator Austin: But access to the U.S. market for Canadian products remains the key balance of all of this and, therefore, the way their economy drives and its absorptive capacity

[Traduction]

contraire à celui des États-Unis, sans avoir à payer le prix important que nous avons dû payer, sans nous condamner à une croissance cyclique relativement faible.

Le sénateur Austin: Pourrais-je vous interrompre pour vous demander ce que vous feriez si vous aviez à recommencer: suivriez-vous le même cours ou emboîteriez-vous le pas aux États-Unis pour subir plus ou moins les contrecoups que ce pays a subis, ce qui est vraiment une voie bien plus compréhensible pour notre population? Les Canadiens n'ont pas semblé arriver à comprendre les avantages de 1976 et de 1977 et ont par conséquent connu en 1977 et en 1978 une période de rajustement qui leur a paru des plus inéquitable.

M. Stewart: Je vous répondrai en parlant des répercussions des politiques américaines sur les nôtres. J'estime que, pour le moment, nous sommes extrêmement limités par notre compte courant et par notre balance des paiements. Le grave déficit que nous connaissons ne peut être financé qu'en maintenant, à court ou à long terme, les entrées de capitaux au Canada. Sinon, notre taux de change subira une importante dépréciation qui à son tour relancera l'inflation.

D'une certaine façon, nous avons été entravés par l'envergure de notre déficit de la balance des paiements, ce qui rend extrêmement difficile de poursuivre une politique monétaire indépendante.

On peut dire à juste titre que nous sommes de toute évidence assujettis aux mêmes grandes lignes de force que celles qui jouent aux États-Unis, notamment le phénomène du salaire réel, dont j'ai déjà parlé. Si les exigences salariales se renforcent à la suite des deux années de pertes de salaire réel, nous nous trouverons dans une situation très semblable à celle des États-Unis. Nous risquons donc autant qu'eux d'assister à une explosion éventuelle de l'inflation.

Sans les problèmes de notre compte courant, et si ce dernier était équilibré ou n'accusait qu'un déficit pouvant être contrebalancé par des entrées directes ou indirectes de capitaux à long terme, nous aurions alors un degré de liberté sensiblement plus grand, du moins pendant un certain temps. Nous aurions plus de latitude pour ne pas les suivre tant sur le plan des taux d'intérêt que de la politique budgétaire. Par ailleurs, il existe toute une série de mesures anti-inflation. En général, si toutes les autres solutions ont échoué, tous les pays sont disposés à recourir à la politique monétaire et budgétaire comme dispositif direct à long terme. Il faut sans doute déterminer le prix que l'on veut vraiment payer sur le plan du chômage pour endiguer cette inflation, ou se demander s'il y a des politiques autres, relevant du domaine des mesures fiscales, pour essayer de résoudre plus directement ce problème.

Il me paraît juste de dire qu'actuellement tous les pays admettent qu'il est difficile de savoir quelles solutions pourraient mieux convenir que celles qu'ils utilisent.

Le sénateur Austin: Mais l'accès du marché américain aux produits canadiens demeure dans tout cela l'élément clé et par conséquent, les performances de l'économie américaine et ses

[Text]

determines Canada's ability to improve its deficit on current accounts and merchandise accounts.

Dr. Stewart: No question.

Senator Austin: Could you deal quickly with the third area, and perhaps my colleagues can get into this? This deals with the non-residential, non-energy drive centre in our economy in the medium term.

Dr. Stewart: I think the evidence, senators, was already there early this year in terms of real investment ambitions as sampled by ITC and Statistics Canada, that the real rates of return in the manufacturing sectors and elsewhere, had returned to rates which were attractive. In fact, they are competitive at the moment, and that is a combination of a depreciated exchange rate, restored progress and the capacity to keep wage rates in rough balance. So that all the pre-conditions were there for a major investment boom in that area. I think they are still there though halted for the moment by the uncertainties with respect to recession as opposed to uncertainties with respect to forecasts of inflation.

But I think one looks across the board both to our traditional export industry, pulp and paper, and mineral industries. Major investments have to be done of an energy-saving as well as a capital-deepening kind which will have major productivity consequences. Then there are new industries, the so-called high technology industries with major investment opportunities in those areas plus, though it is difficult to itemize, a vast process of replacement of capital equipment in our existing industries of a more energy saving, perhaps more labour intensive kind. This is an indispensable and real rollover and renewal process that is taking place on the international scene. It is important that we undertake that kind of investment in our existing industries, since it is critical to our good fortunes in the 1980s as new investments high flyers of a highly technological kind.

Senator Austin: Is more important than?

Dr. Stewart: Is as important as, perhaps I should say.

Senator Austin: Could I come to my last question by asking now in a medium-term model—which your paper says is not totally econometric but does take sectoral econometrics into account and ends up being judgmental—you factor the critical international issue you talk about this afternoon, which is the absence of any way of predicting how the international energy pricing structure will do, and what will be the economic fallout of an undisciplined growth in energy costs to the world's industrial community? And, as part of that, is there anything being done to try to institutionalize the OPEC-OECD bargain? Is there any way of getting into discussions, or do you see it as a total free market operation?

Dr. Stewart: Well, senator, the first question is a methodological one. We do use every tool available to us, although we

[Traduction]

capacités d'absorption déterminent dans quelle mesure le Canada peut réduire le déficit de son compte courant et de sa balance commerciale.

M. Stewart: Absolument.

Le sénateur Austin: Pourriez-vous rapidement traiter de la troisième question, après quoi mes collègues interviendront peut-être. Il s'agit de la tendance de notre économie à moyen terme qui ne ferait intervenir ni la construction domiciliaire ni l'énergie.

M. Stewart: Au début de cette année, sénateurs, pour ce qui est des perspectives d'investissements réelles, et comme l'indiquent IC et Statistique Canada, les taux réels de rendement des secteurs manufacturiers et autres accusent des reprises très intéressantes. En fait, ils sont actuellement concurrentiels, par suite à la fois d'une dépréciation du taux de change, d'un redressement de la productivité, et de la possibilité de maintenir grosso modo l'équilibre des taux de salaire. Ainsi, toutes les conditions indispensables à une remontée en flèche des investissements étaient réunies dans ce domaine, et elles le sont encore, quoique gênées pour le moment, par les incertitudes que pose plutôt la récession que les prévisions inflationnistes.

Considérons globalement nos deux industries d'exportation traditionnelles, les pâtes et papiers et les industries des minéraux. D'importants investissements s'imposent en insistant sur les économies d'énergie et sur la mobilisation de capitaux, ce qui aura de grandes conséquences sur la productivité. Il existe par ailleurs de nouvelles industries, celle de la technologie de pointe qui présente de nombreuses possibilités d'investissements, et bien qu'il soit difficile de le préciser en détail, un vaste programme de renouvellement des biens d'équipement industriels est en cours pour permettre de consommer moins d'énergie tout en s'orientant peut-être davantage vers une industrie de main-d'œuvre. Cette transformation est indispensable; elle a déjà lieu sur le plan international. Il est peut-être important de faire ce genre d'investissement dans nos industries actuelles, car il est essentiel à notre succès dans les années 1980; nous avons tendance à miser sur de nouveaux investissements massifs et sur la technologie de pointe.

Le sénateur Austin: Il est plus important que quoi?

M. Stewart: Aussi important, devrais-je dire.

Le sénateur Austin: Puis-je en arriver à ma dernière question en vous demandant comment, dans un modèle à moyen terme—qui, d'après votre mémoire, n'est pas entièrement économétrique mais tient compte de l'économétrie sectorielle et finit par être rationnel—comment, dis-je, faites-vous intervenir les questions internationales critiques dont vous parliez cet après-midi, soit l'impossibilité de prévoir la structure des prix de l'énergie sur le plan international et les conséquences économiques d'une croissance désordonnée des coûts de l'énergie pour les pays industrialisés, et à cet égard, est-ce qu'on essaie d'une façon ou d'une autre d'institutionnaliser le marchandage entre l'OPEP et l'OCDE? Peut-on parvenir à dialoguer ou estimez-vous qu'il s'agisse d'une opération de libre échange absolu?

M. Stewart: Eh bien, sénateur, la première question est d'ordre méthodologique; nous utilisons tous les moyens dont

[Text]

do not wrap it all up in a single econometric model, as you say, but we use a lot of models that are around, including medium-term and short-term models.

On the question of something as calamitous as the failure of the world to balance oil demand and supply in 1985, with a gap, say, of three million barrels a day with the consequence of either a real run up in price of a dramatic kind, or an absolute shortage with the community scrambling for oil—it is very difficult to program that in any analytical way. You are in fact talking about a world in very real trouble.

Our operating assumption is that, on average, the world will have to accept a 2 per cent real oil price increase annually throughout the 1980s, but in fact it may not be that way. It may be the way we have had it. It may be cyclical. All of the projections I lay before you display a troubled but even-handed world.

Again, one case we have examined is what happens if the United States recession is deeper in 1980-81. That will very much distort the growth pattern that I have shown you. A recurring energy crisis in 1983 when instead of that average of 2 per cent for three years we have 10 per cent in that one year, would again create a vast distortion. It would have a distorting effect on inflation and growth in that year.

I guess what we are trying to say is that this is a scenario on a balance of judgmental assumptions in which the interactions of those assumptions are broadly right, but there are upside risks and downside risks, and the downside risks could distort the picture very dramatically.

Senator Austin: Let me put the second part of my last question like this. With your experience in dealing with the Province of Alberta, are you learning anything that may help solve the producer-supply problem in Venice in June?

Dr. Stewart: We have in this country a microcosm of the world problem, and I guess it is fair to say that we have not been much more successful than the rest of the world. There is a dimension to the world problem, however, when you come directly to the question of OECD and OPEC coming to some understanding, that so far has barred or disrupted progress. OPEC tends to join with the non-oil producing countries, and one is therefore confronted with a broad discussion of the new economic order in trying to arrive at an understanding on energy issues. I suppose that that, more than anything else, has prevented any reasonable kind of discussion between OECD and OPEC or between the IAEA and OPEC.

Senator Austin: It becomes a world resources allocation discussion.

Dr. Stewart: It deals with a world economic order.

The Chairman: Are there any supplementary questions which follow from Senator Austin's questioning? If there are such questions, if you would so indicate then I shall recognize you. In the meantime, I have a couple of questions.

As I understand the department's February 1978 paper it dealt with the potential for economic growth—a potential

[Traduction]

nous disposons, mais, comme vous le dites, nous ne les réunissons pas dans un modèle économétrique unique. Nous utilisons énormément de modèles existants, à moyen et à court terme.

Quant à la perspective effroyable de l'incapacité d'équilibrer l'offre et la demande de pétrole en 1985, avec un déficit de 3 millions de barils par jour, entraînant une hausse exorbitante des prix ou des pénuries qui toucheront la plupart des nations, il est extrêmement difficile de la programmer de façon analytique. En fait, vous évoquez une conjoncture mondiale très grave.

Notre hypothèse de départ est qu'en général, le monde devra accepter une hausse annuelle réelle de 2% du prix du pétrole dans les années 1980, mais ce n'est pas certain. Ce schéma est peut-être révolu. Le phénomène peut être cyclique, et par conséquent, toutes les projections que je fais présentent un monde en difficultés, mais qui se maintient en équilibre.

Encore une fois, nous avons examiné ici ce qui se passera si la récession s'aggrave aux États-Unis en 1980-1981. Le schéma de croissance que je vous ai présenté s'en trouvera fortement déformé. Si la crise de l'énergie se reproduit en 1983, et qu'au lieu de la moyenne de 2% sur trois ans, l'augmentation cette année-là, soit de 10%, la distortion sera encore plus accusée. L'effet s'en fera sentir sur l'inflation et sur la croissance.

Ce que je veux dire, c'est que ce scénario s'appuie sur des hypothèses rationnelles dont les interactions sont en général justes, mais il présente des risques vers le haut et vers le bas, ces derniers risquant de déformer radicalement le modèle.

Le sénateur Austin: Permettez-moi de vous poser la deuxième partie de ma dernière question. Votre expérience en Alberta vous a-t-elle enseigné quoi que ce soit qui puisse nous aider à résoudre le problème de l'offre et de la demande, à Venise, en juin?

M. Stewart: Notre pays présente un microcosme des problèmes mondiaux et je dois dire que nous n'avons pas eu beaucoup plus de succès que le reste du globe. Il faudrait rappeler que l'OCDE et l'OPEP sont arrivés à une certaine entente en ce sens que jusqu'à présent, le processus ne se soit pas déroulé sans aléas ni changements, si vous voulez. En effet, l'OPEP s'étant joint aux pays non-producteurs de pétrole, de sorte que, si l'on essaye de comprendre les questions d'énergie, on se trouve confronté avec la question d'un nouvel ordre économique. Je suppose que cela, plus que tout autre chose, a empêché des pourparlers raisonnables entre l'OCDE et l'OPEP de même qu'entre l'AIEA et l'OPEP.

Le sénateur Austin: La discussion porte donc désormais sur l'attribution des ressources mondiales.

M. Stewart: Elle fait intervenir un ordre économique mondial.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à la suite de celles du sénateur Austin? S'il y en a, voulez-vous l'indiquer afin que je vous donne la parole. Entre-temps j'aimerais en poser quelques unes.

Je crois savoir que dans son rapport de 1978 le Ministère traitait des possibilités de croissance économique, d'une pers-

[Text]

growth path. The 1979 paper dealt with the outlook. Your remarks today dealt also with the outlook. Given that there has been a change between the potential and the outlook, which we can understand, has there been a change in the potential, in the view of the department, since the 1978 paper? In other words, has the potential reduced?

Dr. Stewart: I think the answer to that is yes, though I would have to advise caution on that by having to examine the numbers more precisely. I think the potential that was examined in the paper that was introduced for the First Ministers' Conference in 1978 was on the premise that the kinds of rates of growth described—unemployment and inflation rates—were achievable with the appropriate policies. Given that the kind of turnouts assumed in that paper in 1978 itself or 1979-80 have not materialized—not necessarily because the policies were wrong but because of a succession of world events, including the dramatic oil price increases in 1979—having lost that ground, it obviously affects potential in subsequent years. Beyond that I think it is fair to say that the fall in unit productivity per labour, which was attracting attention in 1978, has seemed to us, on the basis of three more years experience, to be a little more intractable than it may have seemed then, when we were inclined to attribute it to a cyclical consequence of the previous years. I think if I am right that the output per unit of labour input that we are now carrying in calculating the potential of the economy over the 1980-85 period is a lower number than in the target exercise in the spring of 1978. In that sense, yes, potential has lessened.

The Chairman: As a result of a reduction in productivity growth?

Dr. Stewart: Yes, sir.

The Chairman: What about the effect of a higher unemployment rate on that potential? We have been experiencing what appear to be higher and higher natural rates of unemployment.

Dr. Stewart: Again, it was our assumption, if I recall, in the 1978 paper that we projected a trend rate of growth that if achieved would reduce the unemployment rate to the order of, if I recall, five per cent by the end of 1983 or 1984. As you will see from our forecast today, the best that we think is achievable by that same kind of time frame is of the order of seven per cent. Therefore, in the forecast we are now carrying we are assuming, given our estimates of labour force growth, labour force participation and employment, numbers that are somewhat lower than the numbers that appear in the 1978 document.

The Chairman: Yet you say labour force growth will be higher, do you not, in your paper?

Dr. Stewart: Labour force growth will be higher than we predicted in 1978? I think perhaps we do.

The Chairman: Or it will grow.

[Traduction]

pective de croissance éventuelle. Le document de 1979 traitait des perspectives, tout comme la remarque que vous formulez aujourd'hui. Étant donné qu'entre les possibilités et les perspectives est intervenue une différence dont nous sommes conscients, le ministère a-t-il changé de point de vue sur les possibilités depuis la parution du document en 1978? Autrement dit, les possibilités ont-elles diminué?

M. Stewart: Je pense qu'elles ont diminué, mais il faut se montrer prudent en la matière et examiner les chiffres de près. Je pense que lorsqu'on a examiné les possibilités dans le document présenté à la conférence des premiers ministres de 1978, on est parti du principe que les taux de croissance indiqués pour le chômage et l'inflation étaient réalisables à condition de mettre en œuvre les politiques appropriées. Comme l'évolution prévue dans le document de 1978 ou même en 1979-1980 ne s'est pas matérialisée, et pas nécessairement parce que les politiques étaient mauvaises, mais à cause d'une succession d'événements à l'échelle de la planète, notamment la montée vertigineuse des prix du pétrole en 1979, le retard pris s'est naturellement répercuté sur les possibilités au cours des années suivantes. En outre, il est juste de dire, je crois, que la chute de productivité de la main-d'œuvre, qui avait attiré notre attention en 1978, nous a semblé un peu plus imprévisible, au bout de trois années supplémentaires d'expérience, qu'elle ne le semblait alors, lorsque nous avions tendance à l'attribuer à une répercussion cyclique de la situation des années précédentes. Je ne crois pas me tromper en disant que le rendement unitaire de la main-d'œuvre dont nous tenons compte représente en quelque sorte les possibilités de l'économie d'ici 1985, et son chiffre est inférieur à celui que nous visions au printemps de 1978. De ce point de vue, les possibilités ont effectivement diminué.

Le président: Parce que la croissance de la productivité s'est ralentie?

M. Stewart: Oui, monsieur.

Le président: Quel est l'effet sur ces possibilités de l'élévation du taux de chômage? Nous enregistrons des taux naturels de chômage de plus en plus élevés.

M. Stewart: Là encore, nous supposons, si je me souviens bien, dans le document de 1978, que le taux de croissance projeté était réalisable et pourrait faire baisser le taux de chômage d'environ 5% avant 1983 ou 1984. Comme vous le verrez dans nos prévisions d'aujourd'hui, le meilleur résultat que nous puissions obtenir dans le même délai est de l'ordre de 7%. C'est pourquoi dans la prévision actuelle, nos objectifs en matière de croissance de la main-d'œuvre, de participation de la population active et d'emploi sont quelque peu inférieurs à ceux qui figuraient dans le document de 1978.

Le président: Cependant, votre document n'indique-t-il pas une augmentation plus forte de la population active?

M. Stewart: Que la croissance de la population active va en effet être plus forte que nous ne le prévoyions en 1978? Peut-être, en effet.

Le président: La population active va augmenter.

[Text]

Dr. Stewart: Primarily because of the labour force participation of women, which we continue to assume will rise. It will be the major factor to sustain labour force growth in the economy, and we may now be using a higher assumption than we made in 1978.

The Chairman: I may have missed it, but do you also say that the unemployment rate will be higher?

Dr. Stewart: Yes. In these forecasts we now suggest an unemployment rate of about seven per cent by 1985.

The Chairman: As a natural rate?

Dr. Stewart: No, not as a natural rate. Employment growth is a very difficult question. It is more correct to say that the employment growth which the economy can offer, of the order of two per cent per year, given productivity, leads to our three per cent or three-and-a-half GNE estimate overall. If one assumed that unemployment was lowerable below that seven per cent, one would come up with a potential calculation which was in excess of the one we are showing. In a sense, you would say the potential exceeds the medium-term projection that we are showing by the degree to which employment growth could be larger, and unemployment correspondingly less, given a more rapidly growing GNE.

The Chairman: But you would not hazard a figure on that?

Dr. Stewart: Of what could be done in potential terms? No, that is difficult. In terms of the two per cent labour force or employment growth we show, even assuming the unemployment rate to fall to five per cent, it probably does not add more than one-tenth of one per cent to employment growth.

The Chairman: Perhaps I could just follow along that one line, and then I will turn the questioning over to others, and perhaps come back to it. If I understood you correctly, you said that the Governor of the Bank of Canada said we hit capacity constraints in some industries far faster than we had in relation to the total capacity utilization in this expansion.

Dr. Stewart: I should be clear on what I said and what the Governor said. The Governor of the Bank of Canada in his annual report drew attention to the fact that in 1979 a number of industries had moved very close to full potential again. It was I who said it is surprising that, in what had been a weak cyclical expansion in this country, really only two-and-a-half years' duration, one had moved back against ceilings as rapidly as we had, and that we did so was a measure of the fact that we had carried out so little real economic expansion through the decade of the 1970s. We will be troubled with that problem very quickly again in the succeeding climb out of 1980, which would bring us against inflationary kinds of pressures very rapidly, unless we can increase capacity generally.

The Chairman: Which was your argument that the non-energy investment would help to do that in a high savings rate.

Dr. Stewart: Yes.

[Traduction]

M. Stewart: Cette augmentation est principalement due à la participation des femmes à la population active, qui devrait continuer à augmenter. Ce sera le principal facteur de maintien de la croissance de la population active dans l'économie, et les chiffres que nous avançons actuellement sont plus élevés que ce que nous prévoyions en 1978.

Le président: Je ne sais pas si je vous ai bien suivi, mais n'avez-vous pas dit que le taux de chômage serait aussi plus élevé?

M. Stewart: Si. Nous prévoyons maintenant un taux de chômage d'environ 7 p. 100 en 1985.

Le président: S'agit-il d'un taux naturel?

M. Stewart: Non. La question de la croissance de l'emploi devient très difficile. Il est plus exact de dire que le taux de croissance de l'emploi que l'économie peut assurer, et qui est de l'ordre de 2 p. 100 par an, compte tenu de la productivité, permet d'obtenir un taux global de 3 ou 3.5 p. 100 de la DNB. Si l'on suppose qu'il est possible de réduire le chômage à moins de 7 p. 100, on obtient une possibilité supérieure à celle que nous proposons. En un sens, on peut dire que les possibilités dépassent notre prévision moyenne dans la mesure où le taux de croissance de la main-d'œuvre serait plus élevé et le chômage proportionnellement plus faible avec une croissance plus rapide de la DNB.

Le président: Pouvez-vous avancer un chiffre?

M. Stewart: Concernant les possibilités? Non, c'est difficile, en ce qui concerne notre chiffre de 2 p. 100 pour la croissance de la population active ou de l'emploi, même en supposant que le taux de chômage tombe à 5 p. 100, on ne peut sans doute guère ajouter plus de 0.1 p. 100 au taux de croissance de l'emploi.

Le président: Peut-être pourrions-nous approfondir cette question avant de passer la parole à d'autres et éventuellement d'y revenir. Si je comprends bien, vous dites que selon le gouverneur de la Banque du Canada, au cours de la dernière période d'expansion, certaines industries ont atteint les limites de leurs possibilités beaucoup plus vite que par le passé.

M. Stewart: Je voudrais préciser ce que j'ai dit à ce propos et ce que le gouverneur lui-même a déclaré. Dans son rapport annuel, le gouverneur de la Banque du Canada insiste sur le fait qu'en 1979, un certain nombre d'industries s'étaient approchées de nouveau de leur pleine capacité de production. C'est moi, qui ai trouvé surprenant qu'en deux ans et demi, au cours d'une période de faible expansion cyclique dans ce pays, on se soit approché aussi rapidement du plafond, et j'y ai vu la preuve de la faiblesse de l'expansion économique réelle au cours des années 70; cela devrait susciter de nouvelles difficultés à très court terme au cours de la phase de déclin de 1980, qui pourrait nous ramener très rapidement des pressions inflationnistes, à moins que nous puissions augmenter la capacité globale de l'industrie.

Le président: Et vous prétendez qu'on pourrait y parvenir grâce aux investissements dans le secteur non-énergétique, si le taux d'épargne est élevé.

M. Stewart: Oui.

[Text]

The Chairman: This must have immediate implications for the potential.

Dr. Stewart: Well, that is true. I guess economists in this country have typically not looked at the unemployment rate overall, but have looked at that dreadful expression "prime males in Ontario" as their measure of the degree of intensity of use of the labour force. Maybe we now look at the employment rate of prime males in Alberta rather than Ontario. Similarly, though we talk of balanced growth, so long as inflation is a problem and so long as striking any aspect of capacity anywhere has the capacity to trigger price movements in the system, then one becomes more conscious of structural rigidities wherever they may be, wherever the pressures may come from. Indeed, one becomes much more sensitive to capacity constraints long before the economy in any overall sense is what one would describe as at full capacity.

The Chairman: I would therefore conclude from what you say that the rational potential growth pattern of the Canadian economy is more than somewhat reduced.

Dr. Stewart: Constrained by those factors, yes.

Senator Godfrey: You referred several times to the sharp drop in labour productivity. Is that economic shorthand for a sharp drop in labour productivity growth, or was there an actual drop?

Dr. Stewart: There was an actual drop in output per unit of input.

Senator Godfrey: An actual drop?

Dr. Stewart: Yes, compared to the historical rates through the 1960s and early 1970s.

Senator Roblin: In reading the material that was sent to us I see that back in 1971 this committee concluded that there was "still significant room for the purposeful management of national economic stabilization policies in Canada." My own gloss on that would be that perhaps we are a little less enthusiastic about this approach to economic affairs than we were. My question is: How do you react to it? Do you think that the room for purposeful management of the national economy has been constrained since this statement was made in 1971? If the answer is yes, in what respects? What constraints do you see? What scope is there at the present time for the federal government to deal with this question of purposeful management of national economic stabilization policies?

Dr. Stewart: Well, senator, let me try to compose my thoughts on that.

Perhaps your quotation reflects, from 1971, the fact that Gardner Ackley who was the chairman of the Council of Economic Advisers in the United States in 1968, announced at the time that the macro-economic problem was solved, and that people could now turn their attention to more infrastructural issues not the economy. This turned out to be to quite accurate.

[Traduction]

Le président: Cela doit avoir des répercussions directes sur le potentiel.

M. Stewart: Oui, c'est vrai. Je suppose que les économistes d'ici ne se sont pas intéressés au taux de chômage dans son ensemble, mais qu'ils se sont plutôt fondés sur cette expression horrible qu'est «les hommes dans la force de l'âge en Ontario» pour évaluer dans quelle mesure la population active était utilisée. Peut-être nous intéressons-nous maintenant au taux d'activité des hommes dans la force de l'âge de l'Alberta plutôt que de l'Ontario. De même, nous avons beau parler de croissance équilibrée, mais tant que l'inflation constitue un problème et tant qu'en touchant à un quelconque élément de la capacité on provoque des variations de prix dans le système, on devient plus conscient des rigidités des structures là où elles se trouvent et d'où que viennent les pressions. En fait, on devient beaucoup plus conscient des problèmes de capacité bien avant que l'économie atteigne, dans un sens global, ce qu'on pourrait appeler la pleine capacité.

Le président: Je conclus donc de ce que vous venez de dire que le potentiel de croissance rationnelle de l'économie canadienne est probablement ralenti.

M. Stewart: Oui, il l'est par ces facteurs.

Le sénateur Godfrey: Vous avez plusieurs fois fait allusion au recul marqué de la productivité du travail. Est-ce là une expression du jargon économique qui signifie que la croissance de la productivité du travail a marqué un net recul, ou y a-t-il une baisse réelle?

M. Stewart: Il y a eu effectivement baisse de rendement par unité d'apport.

Le sénateur Godfrey: Une baisse réelle?

M. Stewart: Oui, si on établit une comparaison avec les taux enregistrés au cours des années 60 et au début des années 70.

Le sénateur Roblin: En lisant la documentation qui nous a été envoyée, je constate qu'en 1971, ce comité avait conclu qu'il était encore tout à fait possible d'établir des politiques judicieuses de stabilisation de l'économie nationale au Canada. Je suis porté à conclure que nous sommes peut-être un peu moins enthousiaste dans notre approche des questions économiques que nous ne l'étions à l'époque. Comment réagissez-vous à cela? Considérez-vous qu'il n'est plus possible de gérer aussi bien l'économie nationale depuis que cette déclaration a été faite en 1971? Dans l'affirmative, à quoi l'attribuez-vous? Quels obstacles y voyez-vous? A l'heure actuelle, quelle latitude le gouvernement fédéral a-t-il pour traiter cette question de l'administration judiciaire des politiques de stabilisation de l'économie nationale?

M. Stewart: Laissez-moi mettre de l'ordre dans mes idées à cet égard.

Cette citation, qui date de 1971, reflète peut-être le fait que Gardner Ackley, qui était président du *Council of Economic Advisers* aux États-Unis, a annoncé en 1968 que le problème de la macro-économie était réglé et que les experts pouvaient maintenant tourner leur attention vers des aspects de l'économie qui ont davantage rapport à l'infrastructure. Il se trouve que ce n'était pas là un reflet très fidèle de la situation.

[Text]

I suppose, on the one hand, I would say that there is a sense in which the traditional levers of monetary and fiscal policy have been constrained, because there is a new argument, a new objective, namely, the deep sensitivity to this deeply embedded inflationary process; so that I think there is a sense in which one would be less willing to use them as vigorously—and I refer to either fiscal policy in a Keynesian sense, or monetary policy in a cyclical sense—than one would have contemplated in 1971. Indeed, we now—and the Governor will speak of it tomorrow—have enshrined a monetary policy which attempts to be even-handed in terms of the rate of growth of the money supply, and to effectively remove monetary policy as a major active tool of stabilization, though a major active tool of seeking a stabilized rate of inflation in the economy.

In another sense, with regard to what one means by “national stabilization policies”, I think a broader area of discussion would now take it to mean looking for instruments beyond those two aggregate tools, in the macro-economic area, if I may use that jargon—i.e., what to do in terms of incentive structures for investment, or what to do in terms of incentives for energy and non-energy investment, and increasing the capacity for competitiveness in the economy—ultimately, in the medium term context in which we are speaking stabilizing the rates of capacity for growth of real incomes in this country. I think there is quite a wide range of things that are “doable,” and that governments can do, that perhaps could not have been contemplated in 1971 at the time of the quotation.

Another broad area, I guess, is income policy. You will recall that after our experience with the AIB and controls there was a flourishing, out of that period, of a whole series of discussions with respect to what might succeed controls in terms of monitoring agencies, consultative processes with the private sector, and efforts to breed greater understanding of the wage-price inflation process, that might permit us to handle that problem without these cyclical destabilizing inflationary bursts. I think there is quite a good deal in that front that, again, would not have been contemplated in 1971, that may be helpful, short of controls, in addressing the inflationary problem in order to permit the monetary and fiscal levers some freedom again.

I guess a fourth dimension of an answer to your question is, again, the current state of the federal fisc, and the problem you discussed with Mrs. Ostry; that is, to what degree the capacity of national stabilization, as it is exercised by the federal government, has been constrained both by the state of its current budget, the degree of fiscal imbalance between the provincial budgets and the federal budget, and the loss of flexibility in the hands of the federal government that is a consequence of these developments. I guess you could treat that either as a constraint on the federal government at the present time in terms of diminished flexibility, or a problem in terms of the national stabilization policy within the union, arising from fiscal imbalance between the capacities of the

[Traduction]

D'une part, je dirais que les mécanismes traditionnels des politiques monétaires et fiscales n'ont pu fonctionner normalement à cause d'un facteur nouveau: la prise de conscience d'un mouvement inflationniste déjà bien amorcé; j'estime donc que nous sommes moins portés à recourir à ces politiques avec autant d'assurance qu'en 1971, et je parle aussi bien des politiques fiscales de type keynésien que des politiques monétaires de type cyclique. En fait, nous favorisons, et le Gouverneur en parlera demain, une politique monétaire qui tente d'établir un juste milieu en ce qui concerne le taux de croissance de la masse monétaire sans qu'on veuille s'en servir comme du principal mécanisme actif de stabilisation, même s'il peut permettre de stabiliser le taux d'inflation.

D'autre part, pour ce qui est de la définition qu'on donne de «politiques de stabilisation nationale», j'estime qu'au sens large de la présente discussion, on considérerait maintenant que cela revient à chercher des instruments autres que ces deux outils pris dans leur ensemble, que ce soit dans le domaine de la macro-économie, si je puis utiliser ce terme, c'est-à-dire des mesures à prendre pour établir des structures propres à encourager l'investissement ou bien qu'il s'agisse de stimulants financiers dans le secteur de l'énergie ou ailleurs, pour rendre l'économie plus concurrentielle; en fin de compte, pour les projets à moyen terme dont nous parlons, à savoir la stabilisation des taux de capacité de croissance du revenu réel dans ce pays. A mon sens, il y a toute une série de mesures à prendre, que les gouvernement peuvent prendre, et qui n'auraient peut-être pas pu être envisagées en 1971, au moment où cette déclaration a été faite.

Un autre vaste domaine est celui de la politique des revenus. Vous vous rappellerez qu'après la création de la CLI et l'imposition des contrôles, il y a eu à l'époque de nombreux débats sur l'influence que ces derniers pourraient avoir par le biais d'organismes de surveillance, de mécanismes de consultation auprès du secteur privé et d'efforts visant à favoriser une meilleure compréhension de la montée des prix et salaires, de façon à pouvoir maîtriser ce problème sans connaître ces poussées inflationnistes cycliques qui sont une cause de destabilisation. Et je crois que nous trouvons là des éléments qui, encore une fois, n'auraient pas été envisagés en 1971, mais qui pourraient contribuer, en l'absence de contrôles, à régler le problème de l'inflation en permettant aux mécanismes monétaire et fiscaux de jouer à nouveau plus librement.

Comme quatrième volet de la réponse à votre question, je pourrais parler de l'état actuel du Trésor fédéral et du problème dont vous avez discuté avec Mme Ostry; c'est à dire, dans quelle mesure la capacité de stabilisation nationale dont dispose le gouvernement fédéral a été réduite par l'état actuel de notre budget, par le déséquilibre fiscal entre les budgets provinciaux et fédéral et par le manque de souplesse des mécanismes gouvernementaux dans le nouveau contexte. Je suppose que nous pourrions attribuer cette situation ou bien aux pressions exercées actuellement sur le gouvernement fédéral du fait précisément de ce manque de souplesse ou bien au problème que posent les politiques de stabilisation nationale et qui est attribuable à ce déséquilibre fiscal entre les provinces et le

[Text]

provinces and the federal government; that is, on the one hand, a constraint, and on the other hand, an opportunity to better manage stabilization policy, if those issues can be repaired.

Senator Roblin: I have the impression, and I do not know whether you would care to comment on it or not, that the size of the federal deficit and our problems with the balance of payments are so overwhelming at the present time that this really has been a very significant constraint on the options of the national government in dealing with the problem. I express that as my view and you may not wish to comment on it.

However, I want to get back to some of the things you were talking about, such as income policy, for instance. I think that you would probably agree that there is little possibility of an income policy, in the sense of price and wage controls, being adopted in the near future.

Dr. Stewart: Absolutely.

Senator Roblin: Therefore, it raises the question of just what is an effective income policy, apart from that. One suggestion that I am aware of is that we should use the tax machinery to tax away from wage earners and corporations, or whatever it may be, any increase in their take, which seems to be inequitable in terms of the balance in the economy.

Would you regard that as a practical possibility, regardless of the policy part of it, which we should leave to one side, because that is out of your dominion? What do you think of it as a practical instrument?

Dr. Stewart: I have to say that the short answer is that there are certain practical problems connected with using tax policy or tax income policy that appear difficult to surmount, though there are a number of advocates around of using tax policy in that way, at the moment. We have looked at a wide array of possible systems that have been suggested. All of them, when one looks at them very closely, present problems of escape and pass through, or do not have the consequent behavioural effects that one would hope they would have. At the moment, I suppose it is fair to say that the department is "agnostic." We are still looking, still examining, but we have still not seen a vehicle of tax policy that looks to us as though it would be an unmitigated good in that it would have the desired consequence.

Senator Roblin: I have the impression that people are pretty smart. They seem to get around—at least, some do—some of the restraints the bureaucracy may invent.

Dr. Stewart: That is true of the tax system as a whole, sir. I agree with you.

Senator Roblin: I will just ask one more question, if I may. I want to refer to the matter of tax incentives, which you suggested as being one way that the government could discharge this 1971 function.

Dr. Stewart: I did not say "tax incentives"; I said "incentives".

[Traduction]

gouvernement fédéral; nous avons, en effet, d'une part une contrainte, et d'autre part, la possibilité de mieux appliquer les politiques de stabilisation, si toutefois ces deux questions peuvent être conciliées.

Le sénateur Roblin: J'ai l'impression, et je me demande si vous voudrez ajouter quelques mots à ce sujet, que le déficit fédéral et que nos problèmes en matière de balance des paiements sont à l'heure actuelle énormes au point qu'ils limitent grandement les solutions que le gouvernement national peut adopter pour régler le problème. Voilà mon avis. Vous ne désirez peut-être pas faire de commentaires à ce sujet.

Cependant, j'aimerais revenir à certains points que vous avez abordés comme celui de la politique en matière de revenu. Vous conviendrez vraisemblablement qu'il est peu probable qu'une politique en matière de revenu, comme celle du contrôle des prix et des salaires, soit adoptée dans un avenir rapproché.

M. Stewart: En effet.

Le sénateur Roblin: En conséquence, on peut se demander qu'elle autre politique des revenus seraient efficace. Je sais qu'on a proposé d'utiliser l'appareil fiscal pour imposer toute augmentation des salariés et des sociétés, ce qui me semble injuste compte tenu de l'équilibre de l'économie.

Considérez-vous cette proposition comme une solution viable, quelle que soit sa valeur en tant que politique, ce qui, de toute façon, n'est pas de votre ressort. Croyez-vous qu'il s'agisse d'une solution viable?

M. Stewart: En bref, je dois souligner que le recours à la politique fiscale pose certains problèmes d'ordre pratique qui semblent difficiles à surmonter bien que d'aucuns préconisent aujourd'hui cette méthode. Nous avons étudié une vaste gamme de systèmes proposés et il ressort de leur analyse soignée qu'ils présentent tous des possibilités d'échappement ou de contournement et qu'ils ne s'accompagnent pas des effets escomptés. À l'heure actuelle, je crois qu'on peut affirmer que le Ministère est agnostique. Nous étudions toujours le problème, mais nous n'avons pas encore trouvé de politique fiscale qui ne comporterait que des avantages et qui entraînerait les conséquences désirées.

Le sénateur Roblin: Je crois que les gens sont assez intelligents. Ils parviennent, semble-t-il, certains d'entre eux du moins, à contourner les contraintes que la bureaucratie peut inventer.

M. Stewart: C'est exact, Monsieur, pour l'ensemble du système fiscal. J'en conviens avec vous.

Le sénateur Roblin: Permettez-moi de vous poser une dernière question. J'aimerais revenir aux stimulants fiscaux que vous proposez comme un moyen permettant au gouvernement de remplir sa fonction de 1971.

M. Stewart: Je n'ai pas parlé de «stimulants fiscaux». J'ai tout simplement fait allusion à des «stimulants».

[Text]

Senator Roblin: I am sorry. I interpreted it to mean things like inducing corporations to invest, because you changed the depreciation rate, or something like that. This bears on a question that this committee has been looking at for a long time, and that is the possibility of using incentives of various sorts to stimulate regional development, or development of any kind. I have to report that in discussions in another committee, when I have had the opportunity of talking to members of your department, I have asked questions as to whether anyone has ever studied the effects of the incentives we already employ, so as to be able to produce a cost benefit picture, or any kind of an assessment as to how they work. I have never got an answer. Do you suppose I could ask you the same question?

Dr. Stewart: Yes, sir. I guess there are two or three studies under way in the department at the moment seeking to assess that question with respect to the investment tax credit, which is now regionally variegated, but more particularly in terms of the consequences of the broader range of incentives that exist within the corporate tax system, as in the case of the oil industry and various other industries.

Senator Roblin: The specific case was that in the last budget-but-one the proposal was brought down that there should be a series of weighted incentives: so much for central Canada, so much for Quebec, so much for the Maritimes, et cetera. My question on previous occasions to members of your department, was, "well, you have had this kind of thing before. This is nothing new. How did it work previously? Was it a case of the greater the incentive the more action, or what?" I suspected that they had some studies available to them, but they were not willing to share them with me. Will you undertake to share yours?

Dr. Stewart: If I have them, I will share them with you, sir. I simply do not know the answer to your question in terms of what work has been done in the department with regard to that question, but if it is available, and is sharable with the committee, I shall certainly see that that is done.

The Chairman: May I say, on behalf of the committee, that I would find it difficult to think that there is anything more important, as far as we are concerned, than that sort of study. The only study I know of was the one done at Osgoode Hall, I believe, on the effects of incentives, which purported to prove that incentives were totally ineffective.

Dr. Stewart: Yes.

The Chairman: However, I have some doubt as to the validity of the research that was done. In that particular context it seems to me that in your paper you draw a conclusion which would indicate that if you were in charge of that study you might not be totally disinterested. You say that in Canada there is a marked relationship between the personal savings rate and the acceleration of inflation. However, in your answer to Senator Austin's question you said that in the United States this does not occur. We happened to note that the tax incentives were quite different between the two countries. I am wondering why you make that statement in light of the fact that if you were weighing those two things you would

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Je m'excuse. J'ai cru qu'il s'agissait, par exemple, de mesures incitant les sociétés à investir parce que vous avez modifié le taux d'amortissement, si je ne m'abuse. Ce sujet touche à une question que le Comité étudie depuis longtemps, soit le recours possible à divers types de stimulants pour activer le développement régional ou le développement tout court. Je dois souligner que lors des discussions qui ont eu lieu dans un autre comité, j'ai eu l'occasion de demander à des représentants de votre Ministère si l'on avait déjà étudié les conséquences des stimulants actuellement mis en œuvre afin d'établir une analyse coûts-avantages ou si on en avait évalué le processus d'application. On ne m'a jamais répondu. Pourrais-je vous poser la même question?

M. Stewart: Je vous en prie. Je crois que le Ministère mène, à l'heure actuelle, deux ou trois études sur les résultats du crédit d'impôt à l'investissement qui varie maintenant en fonction des régions, mais plus particulièrement sur les conséquences de la vaste gamme de stimulants qui existent dans le système d'imposition des sociétés comme, par exemple, dans l'industrie pétrolière.

Le sénateur Roblin: Dans le dernier budget, on proposait l'adoption d'une série de stimulants pondérés: tant pour le centre du Canada, tant pour le Québec et tant pour les Maritimes. À diverses occasions, j'ai rappelé aux représentants de votre Ministère que cette proposition n'était pas nouvelle et je leur ai demandé quels en avaient été les résultats? L'effet d'un stimulant est-il fonction de son importance? Je leur ai dit que je croyais qu'ils possédaient des études à ce sujet, mais qu'ils ne désiraient pas les partager avec moi. Êtes-vous prêt à partager les vôtres?

M. Stewart: Si je les ai, je le ferai volontiers. Je ne peux tout simplement pas répondre à votre question parce que je ne sais pas précisément quel travail a été fait au Ministère à cet égard, mais si des études de ce genre existent et qu'on puisse les communiquer au Comité, je verrai à ce qu'il en soit fait ainsi.

Le président: J'aimerais ajouter, au nom du Comité, qu'en ce qui nous concerne, ces études sont de la plus haute importance. La seule étude qui existe à ce sujet, à ma connaissance, est celle faite à Osgoode Hall sur les conséquences des stimulants, étude qui concluait d'ailleurs que ceux-ci étaient totalement inefficaces.

M. Stewart: Oui.

Le président: Cependant, je m'interroge quant à la validité de la recherche qui a été faite. Dans ce contexte particulier, il me semble que vous concluez dans votre rapport que si vous aviez été chargé de cette étude, la question ne vous aurait pas désintéressé complètement. Vous affirmez qu'au Canada, il existe une relation nette entre le taux des épargnes personnelles et l'accélération de l'inflation. Toutefois, vous avez dit au sénateur Austin que tel n'était pas le cas aux États-Unis. Nous savons que les stimulants fiscaux sont passablement différents dans les deux pays. Je me demande comment vous pouvez faire cette affirmation, car si vous soupesiez ces deux facteurs, vous diriez qu'on ne peut pas tirer de conclusions sur la relation qui

[Text]

say one could draw no conclusions from a correlation between the savings rate and inflation because in one country it occurs and in another country it does not occur. However, you can draw a correlation between the tax policies of the two countries, and I am wondering why you do not lead to that conclusion.

Dr. Stewart: I draw attention to it as a contributing factor.

The Chairman: You tended to lead us more to the other conclusion—that there was a correlation between inflation and the savings rates.

Dr. Stewart: I am sorry if I did that. The fact is that there are important difference between our savings rate and theirs influenced by a number of items. We have not seen an escape from saving in this country to the degree the Americans have. Therefore, I did suggest that there seems to be a phenomenon in the U.S. maximizing present consumption. We are more cautious and do not easily discern similar trends in Canada, recognizing there are many other forces at play in this country.

The Chairman: I think a number of us in this committee feel that tax incentives are tremendously important to policy formation, from the capacity restraint point of view, from the point of view of the total potential of the economy and even, perhaps, from the point of view of regional distributions. Would you agree that is so?

Dr. Stewart: Let me make two general comments, if I may, before I get myself cornered on this one. On the budget issue generally—to go to Senator Roblin's assertion—you all recognize that the federal government is in a deep budget deficit. Revenues are now about two-thirds of expenditures and, from our projection, though they will grow more rapidly they will not grow rapidly enough, unless there are some changes in taxes.

The previous government published with the budget a volume on tax expenditures which shows some measure of the extraordinary tax relief laws which are now granted through the tax expenditure mechanism to the personal and to the corporate sector. This is a very substantial question, one which, I agree with the committee, needs very close examination, that is, as to whether one is getting the bang for those tax expenditure bucks given the deficit problem which exists. Of course, it may be useful not to erode those incentives or enhance them further, given the fact that that does not help the deficit problem. Indeed, the deficit problem is going to have to be solved by generalized tax increases ultimately across the board.

I do not believe it would be fair to suggest that the deficit problem is going to be solved by major reductions in federal expenditures; nor do I hear that advocated in this forum.

We are carrying out a major study of the revenue system as a whole to look for the most reasonable opportunities for additional tax revenue to the federal government. We are also

[Traduction]

existe entre le taux d'épargne et l'inflation parce que cette relation existe dans un pays et non dans l'autre. Toutefois, vous pouvez établir une comparaison entre les politiques fiscales des deux pays, et je me demande pourquoi vous n'arrivez pas à cette conclusion.

M. Stewart: J'attire tout simplement l'attention sur l'influence de ce facteur.

Le président: J'avais plutôt compris que vous disiez qu'il existait une relation entre l'inflation et le taux d'épargne.

M. Stewart: Je m'excuse si tel a été le cas. En réalité, la différence importante entre nos taux d'épargne et ceux des États-Unis est imputable à l'incidence de plusieurs facteurs. Nous n'avons pas connu le même exode des épargnes dans ce pays qu'aux États-Unis. En conséquence, j'ai souligné qu'il semblait exister aux États-Unis un phénomène incitant à une consommation maximale. Nous sommes plus prudents et ne discernons pas facilement des tendances analogues au Canada, du fait que nous reconnaissons l'existence de nombreux autres facteurs dans ce pays.

Le président: Je crois que bon nombre d'entre nous croient que les stimulants fiscaux sont très importants pour l'établissement d'une politique du point de vue du contrôle de la capacité et du potentiel total de l'économie, et peut-être même du point de vue de la répartition régionale. Êtes-vous d'accord?

M. Stewart: Permettez-moi de faire deux commentaires généraux, avant d'essayer de répondre à votre question. En ce qui concerne le budget en général, pour en revenir à la déclaration du sénateur Roblin, vous reconnaissez tous le fait que le déficit budgétaire du gouvernement fédéral est considérable. Les recettes s'élèvent à l'heure actuelle à environ deux-tiers des dépenses et d'après nos prévisions, même si elles devraient croître encore plus rapidement, ceci ne sera pas suffisant à moins que le système ne soit modifié.

Le gouvernement précédent a publié, en même temps que le budget, un document sur les dépenses fiscales qui décrit certaines lois extraordinaires de soulagement fiscal qui sont maintenant appliquées par le truchement du mécanisme de dépenses fiscales aux particuliers et aux entreprises. C'est une question hautement complexe et, je suis d'accord avec le comité, il conviendrait d'en faire un examen approfondi de manière à déterminer si ces dépenses fiscales sont justifiées compte tenu du déficit actuel. Bien entendu, il ne conviendrait pas ni de diminuer ni d'augmenter ces encouragements fiscaux comme cela ne contribuerait pas à régler le problème du déficit. En effet, ce problème devrait éventuellement être réglé au moyen d'augmentations générales des impôts.

Il ne serait pas juste de prétendre qu'on pourrait résoudre le problème du déficit au moyen de réductions considérables des dépenses fédérales et personne n'a proposé cette façon de procéder.

Nous effectuons à l'heure actuelle une étude exhaustive du système fiscal dans son ensemble pour essayer de cerner des moyens raisonnables d'augmenter les recettes fiscales du gou-

[Text]

attempting to look at that incentive structure in the tax system and to ask whether it does serve the purpose for which it was created and, therefore, to move on some of those incentives which seem ineffective. One thing my tax policy people are teaching me is the capacity of that innovative system to take a tax incentive and uses it for a purpose other than that for which it was created. That is particularly the case when one looks into regional tax incentive policy. There is a tendency to move funds or dummy head offices around. There is a consequent need for policing of the structure.

There is probably within my department an agnosticism at the moment that some of those incentives are as effective as perhaps an alternative program which would be an expenditure grant program tailored, directed, visible and which would have the consequences that one was seeking to achieve. It is an absolutely critical question as to, to what degree we can accomplish regional and generalized purposes and whether there are alternate programs that would accomplish some of the things very efficiently and effectively by an expenditure route rather than a tax incentive route.

My unwillingness to openly embrace tax incentives at the moment is because we have problems with our tax system overall. To further enrich the incentive system simply transfers the problem of raising tax revenues to some other sector.

Over this decade, if the deficit problem is to be solved, it has to be solved as much by an increase in revenue to the federal government as by constraints on the rate of growth of expenditure.

Senator Godfrey: As a supplementary, is there not one advantage in tax incentives in that, generally speaking, the incentive reinforces success, whereas if you give a grant to an industry, it goes up the spout? In other words, a tax incentive like the double depreciation for manufacturing industries is important for the expansion of capital and can only be taken advantage of if it turns out to be a successful venture. It is not going to help a company that does not make money.

Dr. Stewart: That is true, but that is because tax incentives are only an advantage to the taxable. I suppose it is fair to say that the oil industry is a classic example. The foreign-owned multinationals are taxable companies who take absolute full advantage of the tax incentives. A small Canadian gas producer with no tax flow and no tax income does not reap the benefits of these incentives. In fact, there is a bias in the tax incentives towards the rich and the successful. That is not to say that one cannot engineer tax incentives which say that if you are successful down the line, there will be tax breaks. However, they are much more effective on major tax-earning and profit-earning corporations than on the broad range of small businesses in the country.

[Traduction]

vernement fédéral. Nous nous penchons également sur certains éléments de la structure des stimulants fiscaux pour déterminer s'ils ont obtenu l'effet souhaité, ce qui nous permettra de prendre les mesures qui s'imposent dans le cas de certains encouragements fiscaux inefficaces. L'une des choses que j'ai apprises de mes experts en politique fiscale c'est qu'il existe un système innovateur qui se sert d'un encouragement fiscal pour une fin autre que son but original. C'est particulièrement le cas des politiques régionales d'encouragement fiscal. Nous avons en effet remarqué une tendance à la rotation de fonds ou de sièges sociaux fictifs. C'est ce qui fait la nécessité d'un contrôle de la structure.

Il règne probablement au sein de mon ministère à l'heure actuelle un certain scepticisme quant à l'efficacité de ces encouragements comme solution de rechange à un programme de dépenses, qui serait conçu, administré et structuré de manière à atteindre les objectifs fixés. C'est une question très critique que d'essayer de déterminer dans quelle mesure leur travail s'accomplit à l'échelle régionale ainsi qu'à l'échelle nationale et s'il existe des programmes de rechange aptes à réaliser certains de ces objectifs de manière efficace au moyen d'un mécanisme de dépenses plutôt que d'un mécanisme d'encouragement fiscal.

Si j'hésite à prôner ouvertement un programme d'encouragement fiscal à l'heure actuelle c'est à cause des nombreux problèmes qui sévissent dans notre système fiscal en général. En alourdissant encore plus notre système, nous ne ferions que transférer le problème des recettes fiscales à un autre secteur.

Si nous voulons résoudre notre problème de déficit au cours de cette décennie, nous ne pourrions le faire qu'en augmentant les recettes du gouvernement fédéral tout en restreignant le taux de croissance des dépenses.

Le sénateur Godfrey: J'aurais une question supplémentaire à vous poser. Les encouragements fiscaux n'ont-ils pas l'avantage, en termes généraux, de contribuer au succès d'une entreprise au contraire des subventions aux industries, qui, elles, ne font que s'évaporer. En d'autres termes, un encouragement fiscal comme le double amortissement pour le secteur secondaire est important pour l'expansion du capital, mais seules les entreprises rentables peuvent en profiter pleinement. Les entreprises déficitaires n'y trouvent aucun avantage.

M. Stewart: C'est exact, mais c'est parce que les encouragements fiscaux ne constituent un avantage que pour les entreprises qui disposent d'un revenu imposable. Je pense que l'on pourrait dire que l'industrie du pétrole est un exemple classique. Les multinationales étrangères sont des sociétés à revenu imposable qui profitent au maximum des encouragements fiscaux. Un petit producteur de gaz canadien qui ne verse pas d'impôts et n'a pas de revenu imposable ne peut tirer profit de ces encouragements. En fait, ces encouragements fiscaux sont conçus de telle façon qu'ils profitent aux riches et aux entreprises rentables. Cela ne veut pas dire que l'on ne peut mettre au point des programmes d'encouragements qui accordent des allègements fiscaux aux entreprises rentables. Toutefois, ils rapportent plus aux sociétés qui payent beaucoup d'impôts et enregistrent des profits considérables qu'à toute la gamme des petites entreprises du pays.

[Text]

The Chairman: One would therefore wonder why the latest budget would put on a surcharge of five per cent which is payable only in relation to the taxation of corporations.

Senator Godfrey: Stelco has not paid taxes for three years, and it will not for another ten years.

Dr. Stewart: I guess the fact of the matter is that the government needed revenue, which I think you will all agree with, and it had an undertaking to pay the increase in the guaranteed income supplement and finance it out of taxes. It seemed an obvious source of that revenue, but again one is always seeking in tax policy to balance a tax system that is equitable and contains incentive. As the minister himself has said, it is no part of our purpose to depress investment in this economy by that particular tax and he would not recommend a tax structure which is investment-depressing obviously.

The Chairman: Thank you. Senator Stewart?

Senator Stewart: This is not exactly on that subject, but it is to be dealt with later on by Senator Doody.

On page 5 you are talking about the forecast made in February of 1978.

The February 1978 projection was put forward as a possible set of goals or targets for the economy to the year 1981, the achievement of which required the pursuit of appropriate policies, both macroeconomic and structural, by all levels of government, as well as changes in the behavioural responses of the private sector. It became evident immediately after the projection was published that it would not be possible at that time to obtain the coordinated responses from all levels of government which were a precondition to the achievement of the goals . . .

We did not achieve those goals. What you are saying, I gather, is that it would hardly have been published before everyone was aware, maybe as a result of the meeting of first ministers—of course, the meeting with the provinces—that somebody was not going to do what was suggested, either the governments at the two levels, or the private sector. What was it they failed to do and who failed to do it?

The reason I ask is we are facing, obviously, in the months ahead serious discussions again with the provinces and the federal government about the whole change in the fiscal relationships and the taxation powers. Now, what happened then? Is it worthwhile highlighting what went wrong? Who wouldn't do what? Maybe we will make new mistakes but at least they will be new.

Dr. Stewart: In the spring of 1978, when we were emerging from AIB, there was a very successful First Ministers' Conference on the economy. It is fair to say that there was a degree of exuberance about and a degree of willingness to collaborate. The paper that the Department of Finance provided at that time was, in a sense, to act as a goad, to provide a mirror of

[Traduction]

Le président: L'on se demande par conséquent pourquoi le dernier budget impose une surcharge de cinq pourcent—applicable seulement dans le cadre de l'imposition des sociétés.

Le sénateur Godfrey: Stelco n'a payé aucun impôt depuis trois ans et n'en payera pas encore pour les dix ans à venir.

M. Stewart: C'est probablement dû au fait que le gouvernement avait besoin d'argent et, vous en conviendrez avec moi, il était tenu de payer l'augmentation du supplément du revenu garanti et de le financer à partir des impôts. Ça semblait une source évidente de revenu, mais l'on cherche toujours, dans le cadre de la politique fiscale, à arriver à un système fiscal qui soit équitable tout en offrant des encouragements. Comme le ministre lui-même l'a dit, notre but n'est pas de réduire les investissements au moyen de cette mesure fiscale et il ne recommanderait pas une structure fiscale qui contribue à réduire les investissements.

Le président: Merci. Le sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Ma question ne porte pas exactement sur ce sujet, mais le sénateur Doody en reparlera un peu plus tard.

À la page 5, vous parlez des prévisions effectuées en février 1978.

La projection de février 1978 fut mise de l'avant à titre d'ensemble possible de buts ou d'objectifs économiques jusqu'à l'année 1981 et dont la réalisation exigeait la mise en place de politiques appropriées, tant macroéconomiques que structurelles, par tous les paliers du gouvernement, ainsi que des changements dans les réactions de comportement du secteur privé. Immédiatement après la publication de la projection, il est devenu évident qu'il serait impossible à l'époque d'obtenir les réponses coordonnées de tous les paliers du gouvernement, ce qui était une condition préalable à la réalisation des buts . . .

Nous n'avons pas atteint ces objectifs. Si je comprends bien, vous voulez donc dire qu'on ne les aurait pas publiés avant que tout le monde ait été au courant, peut-être à la suite d'une réunion des premiers ministres, je veux dire bien entendu d'une rencontre entre les provinces, que certains n'avaient pas l'intention de faire ce qui avait été proposé, que ce soit les deux niveaux de gouvernement, ou le secteur privé. Que ne sont-ils pas parvenus à faire et qui n'a pas réussi à le faire?

La raison pour laquelle je pose cette question, c'est que nous amorcerons, bien évidemment, au cours des prochains mois, des discussions sérieuses avec les provinces et le gouvernement fédéral sur la modification des rapports fiscaux et des pouvoirs d'imposition. Eh bien, qu'est-il donc arrivé à ce moment-là? Il serait bon de voir ce qui n'a pas fonctionné. Qui ne le ferait pas? Peut-être commettrons-nous de nouvelles erreurs, mais au moins ne répéterons-nous pas les anciennes.

M. Stewart: Il y a eu au printemps de 1978, au moment où nous émergions de la Commission de lutte contre l'inflation, une conférence très réussie des premiers ministres sur l'économie. Il faut dire que le climat était à l'enthousiasme et à la volonté de collaborer. Le document qu'a produit à cette époque le ministère des Finances visait en un sens à refléter ce qui

[Text]

what could be achieved if one could extend from that conference measures of collaboration and national economic policy.

Looking at what we printed in the paper, let me say that it was the most successful conference of those that were held. It obviously did not go so far in terms of federal-provincial collaboration to attack the structural issues, in the form of the resolve to deal with the inflation problem. Though there was substantial agreement at that conference with respect to public sector objectives, there was not a hard commitment in fact to assure that the public sectors in the provinces and the federal government got themselves totally under control and removed themselves as a source of the inflation problem.

There was at that conference an array of industry-by-industry reports, as I recall it, and as happens in those conferences, the tendency was to mark some progress but not to join in an onslaught on some of those issues for achieving those targets that might have been demanded.

If I had looked more carefully at the words in those papers, I would have said the degree of collaboration necessary to achieve those targets was not generated in terms of action principles, although quite a degree of collaboration was generated.

Perhaps it is also fair to say that, as the paper notes, two things caused those targets to be unachievable; the lack of sufficient co-ordination between governments; and subsequent events in 1978 and 1979 in the world arena, Iran and oil and so on, which made clear that the targets as they portrayed were probably unachievable in terms of real world economic events. I am not sure that that constituent is not as important as, if not more important than, a lack of concerted economic policy on the part of the federal government quickly outdated those targets as achievable. But I think your point is a good one.

You recall, again, in that conference there was an attempt to categorize the problems as structural problems which governments had inherited as of that time. There were the issues of regulations and the issues of consequences and effects of minimum wage laws and so on and so forth—an enormous agglomeration of issues which had seemed to accumulate structurally and immobilize the economy. It was proposed that there should be a particular attack to support and expand particular industries. As well as over-arching all of that there was agreement on management and inflation policy and adequate stabilization policies. In a sense my memory, although vague, is that some progress was made on all fronts, not sufficient, however, to accord with the kind of goals that paper seemed to seek to drive the ministers towards.

Senator Steuart: It was really nobody's fault.

Senator Austin: I just want to ask Dr. Stewart whether there was any prospect of the provinces, particularly the larger provinces in economic terms, acting as economic stabilizers when they do their budgeting, or whether indeed there is a lack

[Traduction]

pourrait être réalisé si l'on parvenait à donner suite à cette conférence par l'adoption des mesures concrètes de collaboration en matière de politique économique nationale.

Si l'on considère ce que nous écrivions dans ce document, permettez-moi de dire que ce fut la conférence la plus réussie qui ait jamais été tenue. Elle n'a évidemment pas joui du degré de collaboration fédérale-provinciale si nécessaire pour s'attaquer aux questions fondamentales ou de détermination pour résoudre le problème de l'inflation. Bien qu'on ait senti à cette conférence un consensus assez général quant aux objectifs du secteur public, on n'y voyait pas de véritable engagement qui aurait pu amener les secteurs publics des provinces et du gouvernement fédéral à se maîtriser vraiment et à cesser de faire eux-mêmes figures de sources d'inflation.

À cette conférence, les rapports pouvaient, si je me souviens bien, et comme c'est souvent le cas dans ce type de rencontres, on sentait que certains progrès allaient être réalisés, mais non pas qu'on allait concerter les efforts pour atteindre les objectifs permettant de résoudre certains problèmes.

Si j'avais étudié plus attentivement ces documents, je dirais que le degré de collaboration nécessaire pour y parvenir n'était pas suffisant eu égard aux principes directeurs, bien qu'un certain niveau de collaboration fut quand même atteint.

Peut-être est-il juste d'ajouter que, comme le document le souligne, deux éléments ont rendu ces objectifs inaccessibles; d'abord l'insuffisance de la collaboration entre les gouvernements, et les événements survenus en 1978 et 1979 sur la scène internationale, la situation en Iran, la question du pétrole et ainsi de suite, éléments qui ont clairement fait sentir que les objectifs, tels qu'ils apparaissaient, étaient sans doute impossibles à atteindre compte tenu de la conjoncture économique réelle. Je me demande si cet élément n'est pas aussi important, voire plus important que l'absence de politique économique concertée de la part du gouvernement fédéral qui a eu tôt fait de juger ces objectifs comme n'étant plus d'actualité. Mais je pense que votre point de vue est juste.

Vous vous rappellerez sans doute qu'à cette conférence on a tenté d'affirmer qu'il s'agissait de problèmes structurels que les gouvernements avaient hérités de l'époque. Il y avait les questions de réglementation et celles des conséquences et répercussions des lois relatives au salaire minimal et ainsi de suite, tout un nœud de questions qui ont semblé s'accumuler et figer l'économie. Il avait été proposé qu'un effort spécial soit déployé pour appuyer et étendre certaines industries. Sous-tendant tout cela, il y avait unanimité sur la politique de gestion et d'inflation ainsi que sur les moyens adéquats de stabilisation. Si ma mémoire est bonne, il me semble que des progrès ont été réalisés sur tous les fronts, pas suffisamment toutefois pour parvenir au but vers lequel le document tentait d'amener les premiers ministres.

Le sénateur Steuart: Ce n'était vraiment la faute de personne.

Le sénateur Austin: Je vais simplement demander à M. Stewart s'il n'était pas question que les provinces, et plus particulièrement les provinces les plus importantes du point de vue économique, agissent en tant que stabilisateurs économi-

[Text]

of relationship to federal economic policies which is going to go on for quite a long time.

Dr. Stewart: That is a tough question. There is obviously a sense in which the provinces do now stabilize and follow budget policies designed to encourage economic activity within their provinces, and there are now built into provincial budgets automatic stabilizers in response to depressed economic activity in their provinces. This is also found in the federal budget.

The second level of your question has to do with the degree of co-ordination of deficits or surpluses which in the overall they are running. On that front, as you are aware, there is little co-ordination at the present time. In the aggregate Keynesian sense where there is a general impulse towards expansion in the economy, or a contraction, there is no co-ordination.

So I guess my answer to your question is: Yes; it is an aim devoutly to be wished. As provincial capacity grows and their revenues grow and the size of the Alberta and western economies grow, it is a very difficult question to decide how much longer this country can seek to avoid rationalizing stabilization policies. Indeed, I would say one of the difficulties of the federal government at the moment in its deficit difficulty is that it is, to a degree, a reflection of surpluses appearing in other budgets. It is not, therefore, an active and designed policy with stabilization purposes in mind.

Senator Doody: One of the Economic Council's claims, or one of their highlights, as found in their report, from my point of view, is something that has been a bugaboo of mine for a long time, and that is the indexation of taxes. I realized that it was a tremendous problem, but I did not realize how big it was until I saw the numbers in that report. Has the department given any consideration to getting away from this indexation? It seems to me to be one of the major stumbling blocks in your way to getting into the deficit reduction.

Dr. Stewart: The minister is quoted in *Le Devoir* of this weekend as saying publicly that, yes, that issue, amongst all other potential sources of revenue issues, is being examined.

Let me just say two further things about it. Yes, it has been an enormously expensive undertaking—\$8 billion since it was instituted, worth \$1.7 billion in, I guess, 1979. You will recall that it was instituted to prevent the federal government from becoming a gainer in inflation at the expense of other sectors of the economy. De-indexation would again put the federal revenue system as a gainer, given that it was progressive.

Senator Doody: It was not supported by the provinces at that time.

Dr. Stewart: Not at that time. I am saying that one would expect an inevitable cry from the private sector that it does make the government a relative gainer. Secondly, indexation

[Traduction]

ques lors de l'établissement de leurs budgets, ou s'il n'y a pas un manque de coordination avec les politiques économiques fédérales, lacune qui semble vouloir se poursuivre encore longtemps.

M. Stewart: C'est une question bien difficile. Dans un certain sens, les provinces assurent maintenant une stabilisation et adoptent des politiques budgétaires qui sont censées stimuler l'activité économique dans leurs provinces. Ces budgets provinciaux sont maintenant dotés de stabilisateurs automatiques qui réagissent au fléchissement de l'activité économique. Il s'en trouve aussi dans le budget fédéral.

Le deuxième aspect de votre question a trait au degré de coordination des déficits et des surplus globaux qui ont été enregistrés. A cet égard, comme vous le savez, il n'y a actuellement peu de coordination. Selon la théorie de Keynes, lorsque se manifeste une tendance générale d'expansion de l'économie, ou de ralentissement de l'économie, il n'y a pas de coordination.

Aussi je devrais vous répondre par l'affirmative. C'est un but vers lequel il faut tendre. Tant que la capacité des provinces s'affirme, que leurs recettes s'accroissent et que l'ampleur des économies albertaines et des provinces de l'Ouest s'étend, il est très difficile de prévoir pendant combien de temps encore ce pays peut tenter d'éviter de rationaliser les politiques de stabilisation. Je dirais que l'une des difficultés que connaît actuellement le gouvernement fédéral quant au règlement de ces déficits tient au fait que dans une certaine mesure ces problèmes reflètent l'excédent d'autres budgets. Il ne s'agit donc pas d'une politique conçue dans un objectif de stabilisation.

Le sénateur Doody: L'une des revendications du Conseil économique du Canada, ou l'un des thèmes qu'on trouve dans son rapport, m'a toujours déplu, je parle de l'indexation des impôts. Je me suis bien rendu compte que le problème était de taille, mais je n'en ai pas vraiment réalisé toute l'ampleur avant d'avoir pris connaissance des chiffres cités dans ce rapport. Le Ministère a-t-il vraiment songé à abandonner l'indexation? Il me semble que c'est un des principaux obstacles qui nous empêchent de réduire le déficit.

M. Stewart: Selon *Le Devoir* de cette fin de semaine, le Ministre aurait déclaré publiquement que, parmi toutes les autres sources possibles de problèmes fiscaux, cette question était en cours d'étude.

Permettez-moi d'ajouter deux choses à cela. L'indexation représente une mesure très onéreuse: elle a coûté \$8 milliards depuis son institution, et \$1.7 milliard en 1979. Vous vous rappellerez qu'elle a été instaurée afin d'éviter que le gouvernement fédéral profite de l'inflation au dépens des autres secteurs de l'économie. Sa suppression remettrait le système fiscal en position avantageuse, étant donné que l'indexation était progressive.

Le sénateur Doody: A l'époque, les provinces ne l'appuyaient pas.

Le sénateur Stewart: C'est juste. Je pense qu'on pourrait craindre les protestations du secteur privé qui y verrait une façon pour le gouvernement de tenir à nouveau le haut du

[Text]

has some equity character about it, in that to the degree people are fully indexed in this country in the tax system and on the expenditure side via the CPI, it does have a role in effecting some redistribution of income against inflation and in protection of those who would otherwise be hurt by inflation, and therefore it has some value in that sense.

I guess it is fair to say one thing further, that there is a question whether one would deindex totally. From time to time there has been examination of the question whether one would modify the index, either by removing some things from it or by, in fact, using it as a predictive device rather than an ex-post device, if you will; the index factor would be the one the government would set at the beginning of the year rather than the end of the year; that is, what they thought was achievable in terms of inflation outcome rather than what actually happened. That would have the consequence of turning it into a tool or a target to be achieved in the economy at large. The full answer to your question is that the total removal of indexing in the tax system is one thing that is being looked at.

Senator Doody: You mentioned the balance that could be there. You say that there are some obvious benefits to people who need the indexing to help fight inflation today.

Dr. Stewart: Yes, sir.

Senator Doody: Has the adverse effect of the indexation, in terms of the deficit and in the calamity that follows the deficit, been balanced to see if the short-term gainers on fixed incomes are really benefiting, or is it just short-term now?

Dr. Stewart: We are looking at all of those issues. We are looking at the question of what remedial policies might be wanted if one removed indexation totally, where might one want to modify existing policies to those damaged by inflation, in alternative ways, not by reinstituting indexation, and what would be the relative cost of that; for instance, the relative benefits to the country of removing it totally.

Senator Doody: I have heard it said that indexation has a built-in inflation formula, that you automatically build in inflation with indexation.

Dr. Stewart: I think there is. That is why I say there is the question, rather than protecting everybody against inflation absolutely, of using it as an indicative tool; that is to say, at the beginning of the year you say, "We will allow seven per cent as the indexation factor." If the outcome is ten per cent you stick at seven per cent, which, by the way, is the way the Province of Quebec does it.

Senator Doody: Doesn't that give a base line for negotiators sitting at the bargaining table, who can say, "The government has already conceded a seven per cent inflation rate, so we need an increase, in order to make up, of seven per cent plus", and you are really no better off than when you started?

[Traduction]

pavé. Deuxièmement, l'indexation a un certain caractère d'équité dans la mesure où par l'indexation totale qu'assure le système fiscal, et celle qui prévaut du côté des dépenses par l'établissement de l'indice des prix à la consommation, elle permet d'effectuer une certaine redistribution des recettes de l'État en période d'inflation et de protéger ainsi ceux qui autrement en souffriraient. Elle a donc une certaine valeur.

Je pense qu'il faut aussi ajouter qu'il y a lieu de se demander s'il faut supprimer totalement l'indexation. On s'est à l'occasion demandé s'il fallait la modifier, soit en en supprimant certains éléments soit en l'utilisant comme ou outil de prospective plutôt que comme une solution d'après-coup, c'est-à-dire que le facteur d'indexation serait établi par le gouvernement en début d'année plutôt qu'en fin d'année; c'est-à-dire que ce qu'on estimait réalisable compte tenu de l'inflation plutôt que ce qui s'est réellement produit. L'indexation serait ainsi transformée en un outil ou un objectif au sein de l'économie toute entière. La véritable réponse à votre question est que la suppression totale de l'indexation du système fiscal est bel et bien envisagée.

Le sénateur Doody: Vous avez parlé de l'équilibre qui pourrait en résulter. Vous dites que l'indexation offre des avantages très réels à ceux qui en ont besoin pour combattre l'inflation.

M. Stewart: C'est vrai.

Le sénateur Doody: Est-ce que les effets négatifs de l'indexation compte tenu du déficit et de tout ce qui s'ensuit ont été évalués pour voir si les contribuables à revenus fixes et qui à court terme bénéficient de la situation en bénéficient réellement, ou s'il s'agit vraiment de mesure à court terme?

M. Stewart: Nous étudions toutes ces questions et essayons de voir quelle politique il conviendrait d'appliquer si l'on supprimait totalement l'indexation, comment il faudrait modifier les politiques actuelles qui touchent ceux qui subissent les contre-coups de l'inflation, s'il est possible d'offrir d'autres solutions, non pas en réinstituant l'indexation, quel serait pour le pays le coût et les avantages relatifs de la suppression totale de l'indexation.

Le sénateur Doody: J'ai entendu dire que le système d'indexation comporte en une formule intégrée relative à inflation, c'est-à-dire que l'indexation tient naturellement compte de l'inflation.

M. Stewart: Je pense que c'est vrai. C'est pourquoi je dis que la question consiste non pas à savoir s'il faut protéger absolument tout le monde contre l'inflation ou utiliser l'indexation comme un outil de prospective, c'est-à-dire qu'au début de l'année on se dit que le facteur d'indexation sera de sept pour cent et que s'il s'avère de dix pour cent, on s'en tient quand même au taux de sept pour cent. Soit dit en passant c'est ce que fait la province de Québec.

Le sénateur Doody: Cela ne donne-t-il pas un argument fondamental aux négociateurs qui sont assis à la table de négociations et qui peuvent dire «Le gouvernement a déjà concédé un taux d'inflation de sept pour cent de sorte que nous avons besoin d'une augmentation pour compenser au-delà de

[Text]

Dr. Stewart: That is right, but I guess if you are living in a world of ten per cent, whether you are helping or hindering depends where you set the number.

Senator Doody: That is the Bo Derek theory!

Dr. Stewart: I don't know the Bo Derek theory. I know of Bo Derek, but I don't know her theory.

Senator Doody: I will leave that alone.

Senator Godfrey: Could I ask a question on indexing at this point?

Senator Doody: By all means.

Senator Godfrey: I don't understand your statement in answer to the question as to why indexing would in itself cause inflation.

Dr. Stewart: I think Senator Doody was suggesting that if you begin to use the number you will protect people against you inevitably create a floor. At the moment the indexing number that will apply in the tax system is the outcome of events, not sanctioned or unsanctioned by the government. If you began the 1980 taxation year by saying, "We will index to seven per cent", you then write a floor under every contract in the system, which says the government itself says that will be at least seven per cent.

Senator Godfrey: Maybe I am wrong, but I thought you suggested the present indexing system—which, to me, is completely equitable, even though it costs a lot of money—in itself caused some inflation. Or did I get the wrong impression?

Dr. Stewart: I don't think I said that.

Senator Doody: My next question concerns the deficit itself and the financing of that deficit. Where do we anticipate the bulk of the money is coming from? I think it has pretty well been conceded that Canada Savings Bonds will not be a contributing factor, certainly for the present. We have not gone offshore for borrowing. How much can the Canadian money market supply realistically to finance this sort of deficit? If they pick it all up, how much room will there be for the private sector to get into the Canadian money market, or are we going to drive the provinces and private sector offshore? I know it is a complicated situation.

Dr. Stewart: That's a very reasonable question.

Senator Doody: It is a fascinating one.

Dr. Stewart: Yes, it is. I guess the amount of financing the minister announced in the house we would be doing this year was of the order of \$11.1 billion. That will be raised through Canada Savings Bonds, treasury bills and long-term government bonds in the Canadian market. I guess it would be our judgment at the moment that given the depressed level of economic activity, given the competing uses for Canadian savings, that level of borrowing within the Canadian economy at the moment is probably not crowding out anybody, and

[Traduction]

sept pour cent» et en fait vous n'êtes pas plus avancé qu'au départ?

M. Stewart: C'est exact mais je pense que si vous vivez dans un monde de dix pour cent, vous aidez ou vous faites obstacle suivant le chiffre que vous fixez.

Le sénateur Doody: C'est là la théorie de Bo Derek.

M. Stewart: Je ne connais pas la théorie de Bo Derek, bien que je connaisse Bo Derek.

Le sénateur Doody: Je vais laisser ça de côté.

Le sénateur Godfrey: Pourrais-je poser une question sur l'indexation?

Le sénateur Doody: Mais comment donc!

Le sénateur Godfrey: Je ne comprends pas votre déclaration en réponse à la question de savoir pourquoi l'indexation est en elle-même une cause d'inflation.

M. Stewart: Je pense que le sénateur Doody laissait à entendre que si vous commencez à utiliser le chiffre, vous protégerez les gens et vous contribuerez inévitablement à créer un plancher. A ce moment, le chiffre d'indexation que vous appliquerez dans le système de taxation résulte des événements sanctionnés ou non par le gouvernement. Si vous commencez l'année financière 1980 en déclarant «nous indexerons à sept pour cent» vous établissez un plancher pour chaque contrat du système qui précise que le gouvernement a lui-même déclaré qu'il y aurait au moins sept pour cent.

Le sénateur Godfrey: Je me trompe peut-être mais je pensais que vous aviez dit que le système actuel d'indexation, qui est pour moi parfaitement équitable, bien qu'il coûte beaucoup d'argent, était lui-même une certaine cause d'inflation. Peut-être me suis-je trompé?

M. Stewart: Je ne pense pas avoir dit cela.

Le sénateur Doody: Ma question suivante a trait au déficit et à son financement. D'où espérons-nous tirer la plus grande partie de l'argent? Je pense qu'il est admis que les obligations d'épargne du Canada ne constitueront pas un élément contributif, du moins pour l'instant. Nous n'avons pas emprunté à l'étranger. Dans quelle mesure le marché monétaire canadien peut-il financer raisonnablement ce genre de déficit? S'il s'empare de tout, comment le secteur privé pénétrera-t-il sur le marché monétaire canadien, ou bien allons-nous amener les provinces et le secteur privé à s'adresser à l'étranger? Je sais que c'est une situation compliquée.

M. Stewart: C'est là une question très raisonnable.

Le sénateur Doody: Elle est fascinante.

M. Stewart: Oui, je pense que le montant du financement que nous effectuerons cette année et qui a été annoncé par le ministre à la Chambre est de l'ordre de \$11.1 milliards. Cette somme sera obtenue grâce aux obligations d'épargne du Canada, aux bons du Trésor et aux obligations à long terme du gouvernement sur le marché canadien. Je pense que pour l'instant nous pouvons en déduire qu'étant donné la faible activité économique et la concurrence dans l'utilisation de l'épargne canadienne, ce niveau d'emprunt au sein de l'écono-

[Text]

indeed is perhaps an important prop under the level of economic activity that we do have.

I should hasten to say that as the economy recovers in 1981 and moves back to the terms of three-and-a-half per cent growth that I am talking about, and if the real investment boom in energy and non-energy is to be sustained, it will then become very critical that the government not be competitive in that market with ultimate borrowers of those funds. Sustaining a deficit with financial requirements of \$11 billion though diminishing in its relative magnitude, could cause crowding out to become a problem. I don't think it is at the moment.

Senator Doody: Is there the necessary financing for the big projects that lie ahead of us—the pipelines, the hydro developments, the non-conventional fossil fuels and whatever else? Is there room for all this?

Dr. Stewart: I don't think there is room for all of this for some time yet without the Canadian economy continuing to be a net borrower from abroad. Sector by sector one can say that we generate enough cash in the oil and gas industry to do all the oil and gas investing; we clearly have typically borrowed in both the domestic market and abroad in electrical utilities. With respect to the manufacturing sector, I just listened to the new president of the Canadian Manufacturers' Association and the kinds of numbers that he projects for investment to be done over the decade of the 1980s. I am sure some of that money will have to originate abroad.

We will for some time yet be in current account imbalance, in the sense of having adverse balance on current account and have some room for some long-term capital inflow. To me the critical factor is that they be long-term capital inflows and not short-term balancing flows. Secondly, so long as that money is flowing into productive investment in the country there is no real reason why one would try to finance all of that internally, necessarily.

Senator Doody: You don't worry about offshore involvement in the resources development field?

Dr. Stewart: Yes, I worry about that. I guess it is a lively issue in this country, whether the country has, on balance, gained or lost from foreign investment. I think in economic growth terms there can be no question that we would not be where we are without it. Whether in the mature state of this economy we ought now to be moving to be, if not in balance a net capital exporter to the rest of the world, this is about the appropriate time to be raising that question. I guess I am saying that given the investment trajectory that would make this a healthy place at the end of the decade, we are probably going to have to continue to rely, government deficit or no government deficit, on some long-term inflow from abroad.

[Traduction]

mie canadienne ne va probablement évincer personne et constitue peut-être un important stimulant étant donné le niveau actuel de l'activité économique.

Je me hâte de dire que lorsque l'économie se redressera en 1981 et retrouvera le taux de croissance de 3½ % dont je parlais, et si en outre la fièvre d'investissements dans les domaines énergétiques et non énergétique se maintient, il serait alors très dangereux que le gouvernement ne soit pas compétitif sur ce marché compte tenu des derniers emprunteurs de ces fonds. Le maintien d'un déficit par besoins financiers de \$11 milliards, bien que son ampleur relative diminue, pour éliminer les concurrents pourrait créer un problème. Je ne pense pas que ce soit le cas en ce moment.

Le sénateur Doody: A-t-on suffisamment d'argent pour financer les grands projets que nous envisageons d'entreprendre comme les pipe-lines, les aménagements hydroélectriques, les combustibles fossiles non conventionnels et tout le reste? Y a-t-il place pour tout cela?

M. Stewart: Je ne pense pas que tout cela soit réalisable de sitôt sans que l'économie canadienne n'emprunte fortement à l'étranger. Dans presque tous les secteurs on peut dire que nous gagnons assez d'argent dans l'industrie du pétrole et du gaz pour procéder à tous les investissements dans ce domaine. Il est manifeste que nous avons emprunté sur le marché national et à l'étranger pour les installations électriques. En ce qui concerne le secteur manufacturier, je viens d'écouter le nouveau président de l'Association des manufacturiers canadiens et le genre de taux qu'il prévoit pour les niveaux d'investissements devant être réalisés au cours de la décennie des années 1980. Je suis certain qu'une partie de cet argent devra provenir de l'étranger.

Nous aurons encore pour un certain temps le déséquilibre comptable actuel dans le sens que le fait d'avoir une balance défavorable dans le compte courant laisse une certaine place à l'apport de capitaux à long terme. Pour moi, le facteur critique est qu'il s'agit d'apport de capitaux à long terme et non d'un balancement des comptes à court terme. En second lieu, tant que cet argent est employé dans des projets de placements productifs au pays, il n'y a vraiment aucune raison pour que l'on essaye de financer absolument tout cela à l'échelle interne.

Le sénateur Doody: Vous ne vous inquiétez pas de la participation étrangère dans le domaine du développement des ressources?

M. Stewart: Oui, cela m'inquiète. Je pense que c'est une question importante pour ce pays que de savoir si à tout prendre il y a gagné ou perdu par suite des investissements étrangers. Je pense qu'en terme de croissance économique il ne fait pas de doute que nous ne serions pas où nous en sommes sans ces investissements. Il s'agit de savoir si le moment n'est pas le mieux choisi pour se demander si dans la situation de maturité économique vers laquelle nous nous dirigeons, nous ne devrions pas au moins être pour le reste du monde un exportateur net de capitaux. Je pense qu'étant donné la nature de la trajectoire des investissements qui rendra notre situation très saine à la fin de la décennie, nous allons probablement devoir continuer à compter, que le gouvernement ait ou non un

[Text]

Senator Roblin: How do you reconcile that approach with the attitude of the Deputy Minister of Industry, Trade and Commerce, for example, who is, I suppose, if he is following the statements of the minister, reinforcing FIRA in many ways, in order to slow down the import of foreign capital, and also the statements of other ministers about repatriating the oil industry and other industries in the country?

Dr. Stewart: I do not think it is difficult to reconcile, Senator Roblin. Perhaps I can try.

Senator Roblin: I have a problem with it.

Dr. Stewart: I understand. I guess FIRA is, essentially, an instrument not intended, as you know, to deny foreign investment, but to ensure that it produces benefits to the Canadian economy beyond the narrow benefits that may be associated with the economic activity it puts in place.

Senator Roblin: That was FIRA, but the new FIRA is going to be quite different, because it is going to try to persuade Canadians to take the place of American investors who would otherwise be approved for investment in Canada.

Dr. Stewart: Well, I have not read the statements of the deputy minister, but I do recognize—and that perhaps moves us to the second category of the issues—that it is possible in the Canadian context to look at, for example, foreign bonds, and the borrowing of the hydro utilities, and say, “Surely, the fact that they borrow cash in a regulated rate-governed utility in the New York market is not of consequence to us in terms of either the control of events in Canada, or the rippling consequences of those borrowings, or the origin of those borrowings.”

That is quite a different case from depending on foreign borrowing, or direct foreign investment, for the development of our energy resources. In that case one might, either because one wants to control the pace of that development oneself or the direction of that development, if one foresees a world in which those energy resources are going to appreciate enormously, want to put oneself in a position to capture the benefits for this economy, rather than for the foreign investor, of that enormous appreciation of the value of those resources. I can see a different argument to be made there in terms that one may wish to finance as much as possible out of Canadian savings of those kinds of developments, or, indeed, do some repatriating if the capital is available; but I think they are different cases.

Senator Roblin: We run the risk of appearing to be sponsoring a two-faced policy as far as foreign investors proposing to invest in this country are concerned, and it seems to me that that would damage our ability to secure this foreign investment, which I think we will probably have to do—I agree with you on that point; but we seem to be making it difficult for

[Traduction]

déficit, sur des entrées de capitaux à long terme en provenance de l'étranger.

Le sénateur Roblin: Comment conciliez-vous cette façon d'aborder le problème avec l'attitude du sous-ministre de l'Industrie et du commerce par exemple, qui, s'il observe les déclarations du ministre, est en train de renforcer à maints égards l'AEIE afin de ralentir l'importation de capitaux étrangers, ainsi que les déclarations des autres ministres sur le rapatriement de l'industrie pétrolière et d'autres industries au pays?

M. Stewart: Je ne pense pas que ce soit difficile à concilier, sénateur Roblin, peut-être puis-je essayer.

Le sénateur Roblin: Cette question m'inquiète, je dois l'avouer.

M. Stewart: Je comprends. Je pense que l'AEIE est essentiellement un instrument qui n'est pas conçu comme vous le savez, pour refuser l'investissement étranger mais pour s'assurer qu'il entraîne pour l'économie canadienne des bénéfices qui dépassent les maigres profits liés à l'activité économique qu'elle met en place.

Le sénateur Roblin: Il s'agit là de l'ancienne AEIE mais la nouvelle est censée être tout à fait différente parce qu'elle va essayer de persuader les Canadiens de prendre la place des investisseurs américains qui seraient autrement acceptés pour investir au Canada.

M. Stewart: Je n'ai pas lu les déclarations du sous-ministre, mais j'admets—et cela nous amène peut-être à la deuxième catégorie de questions—qu'il est possible dans le contexte canadien d'examiner par exemple des obligations étrangères et les emprunts pour les installations hydroélectriques et de dire «il ne fait pas de doute que le fait qu'ils empruntent de l'argent à un taux réglementé sur le marché de New York n'a pas de conséquence pour nous en ce qui concerne le contrôle des événements au Canada ou les effets de boules de neige de ces emprunts ou l'origine de ces mêmes emprunts».

Cela est tout à fait différent d'une situation de dépendance vis-à-vis des emprunts étrangers ou des investissements directs étrangers pour le développement de nos ressources énergétiques. Dans ce cas, on pourrait, par désir de contrôler soit le rythme soit l'orientation du développement, en prévision du jour où les ressources énergétiques prendront énormément de valeur, vouloir être en mesure de faire profiter notre propre économie plutôt que l'investisseur étranger de la hausse énorme de la valeur de ces ressources. Je pense aussi à un tout autre argument aux termes duquel on pourrait vouloir financer ce genre de développement le plus possible à même les épargnes canadiennes ou, de fait, racheter ces ressources si nous disposons des capitaux nécessaires, mais je crois qu'il s'agit là de cas différents.

Le sénateur Roblin: Les investisseurs étrangers éventuels pourraient croire que nous parrainons une politique équivoque et je crois que cela nuirait à notre capacité de garantir cet investissement étranger, ce que selon moi nous serons obligés de faire—je suis d'accord avec vous sur ce point—mais nous ne faisons que rendre notre situation plus difficile en semblant appuyer des politiques contradictoires.

[Text]

ourselves by appearing, at any rate, to be pursuing contradictory policies.

Dr. Stewart: Well, senators, I have often said that one of our difficulties is that we are extraordinarily upfront in saying what we intend to do and how we intend to do it, and that we do, for that reason, frighten foreign investors into believing that we are engaged in some game that is not common around the world. Other countries, other principalities, seem to do quite a successful job of controlling the direction of flows of foreign investment, but do not make as much noise about it as we do. I think it is quite legitimate for countries to differentiate cases and to be concerned about where that foreign investment flows, under what conditions and with what consequences. I think if you are perceived abroad as generally opposed to those flows, you can do yourself great damage. There is no question about that.

Senator Roblin: I remember visiting Switzerland a few years ago with the Canadian Institute of International Affairs, and that is all the Swiss bankers wanted to talk about, namely, our attitude towards foreign investment. I agree that that is a special case, and I am not making any more of it than that; but it does indicate the kind of problems we may be facing.

Dr. Stewart: I think that is right, sir. The Germans, though, if I may say so, like the Swiss, lose no opportunity to express concern about the freedom of foreign investment in this country, yet I think, when you examine the management of the German economy and certainly the Japanese economy, and all of these economies that are running massive current account balances, you find that they are looking for outlets for their savings in investment abroad. They display substantial skill, nonetheless, in managing their own internal investment patterns.

I think it is fair to say that there are a lot of principalities in the world which, not surprisingly, lust after our resources, and are both anxious to invest money in this country to develop those resources and seek from us at the same time a commitment to an export flow of those resources when developed. That applies to our oil, gas and coal, in terms of either a direct commitment, government to government, or an assumption that tied to that investment process will be access to those resources as a result of that development. That, clearly, in this troubled world, is potentially in conflict with the national objective of, on the one hand, getting the resources developed, but on the other, to be a little less certain about whether one wants to commit them to export flow via that development process. I would say that the increase in the price of oil has brought very much to the fore issues that we really never thought very much about before. I agree that in trying to manage that problem one may so frighten foreign investors that one get neither the development nor the benefits of the resources, and that certainly could be quite a problem.

Senator Doody: There is one other question which Dr. Stewart might comment on for me.

[Traduction]

M. Stewart: J'ai souvent dit, Sénateur, que l'un de nos problèmes est attribuable au fait que nous faisons preuve de beaucoup d'audace lorsque nous parlons de ce que nous avons l'intention de faire et de la façon dont nous comptons le faire et c'est pourquoi nous effrayons les investisseurs étrangers qui croient que nous nous adonnons à un jeu qui n'est pas très répandu de par le monde. D'autres pays réussissent fort bien semble-t-il à exercer un contrôle sur les investissements étrangers, mais ils le font plus discrètement que nous. Les pays sont en droit d'être sélectifs et de s'intéresser à la destination, au fondement et aux répercussions de l'investissement étranger. Je crois que si les autres pays croient dans l'ensemble que vous vous opposez à l'entrée des capitaux, vous ne pouvez que vous causer du tort. Il n'en fait aucun doute.

Le sénateur Roblin: Au cours d'un voyage en Suisse, il y a quelques années avec l'Institut canadien des affaires internationales, il m'a semblé que la seule chose dont voulaient entendre parler les banquiers suisses était notre attitude face à l'investissement étranger. Je conviens qu'il s'agit là d'un cas spécial et je ne sais trop quoi en penser encore aujourd'hui, mais cela est révélateur du genre de problèmes auxquels nous pouvons avoir à faire face.

M. Stewart: Je crois que vous avez raison Monsieur. Les Allemands, tout comme les Suisses, si vous me permettez la comparaison, ne ratent jamais l'occasion d'exprimer leur inquiétude au sujet des entraves à l'investissement étranger dans notre pays et pourtant je crois que si vous examinez la façon dont ils gèrent leur économie, au même titre que les Japonais et que tous les autres peuples administrant des soldes imposants de comptes courants, vous vous rendez compte qu'ils cherchent des débouchés à leur épargne à l'étranger. Ils gèrent néanmoins avec beaucoup d'adresse leurs investissements intérieurs.

Je crois qu'il est juste de dire que nombre de nations, et ce n'est pas surprenant, convoitent nos ressources et veulent participer à leur mise en valeur tout en s'attendant en retour à ce que nous nous engagions à les exporter une fois exploitées. Cet état de choses s'applique à notre pétrole, à notre gaz et à notre charbon dans le cas desquels elles veulent soit un engagement direct, de gouvernement à gouvernement, soit la possibilité d'accéder aux ressources dans lesquelles elles auront investi. En cette période de crise, cette façon de voir pourrait vraisemblablement entrer en conflit avec l'objectif national voulant, d'une part, que ces ressources soient mises en valeur, mais, d'autre part, qu'elles ne soient pas nécessairement destinées au marché de l'exportation. Je dirais que l'augmentation du prix du pétrole a donné aux questions qui nous intéressent plus d'ampleur que nous ne l'aurions jamais cru. Il faudrait arriver à ne pas effrayer les investisseurs étrangers à un point tel que personne ne profite de la mise en valeur ni de l'utilité de nos ressources et il s'agit là d'un très gros problème.

Le sénateur Doody: J'aimerais que M. Stewart m'éclaire sur un point.

[Text]

With regard to the national debt, how much of the GNP of the country can be safely dedicated to servicing the national debt? Do we have a limit in mind, or are we going to proceed in this way until we collapse under the strain?

Dr. Stewart: There is no magic theory with respect to that, sir. There was a man named Colin Clark who wrote that once governments become more than 25 per cent of the economy, disaster ensues, and he pulled that number out of the decimal system.

If you look at the course of our net debt over all the years, to answer your question directly, and at the cost of servicing our debt in terms of either the proportion of GNP, or the proportion of the budget, we are obviously nowhere near the condition we were in in 1951-52 for instance, when we were emerging from the Second World War, when we had net debts that were up in the order of 75 per cent of GNP.

Senator Doody: We didn't have all our present expensive social programs at that time, either.

Dr. Stewart: That is true, but again I say that in coming to a judgment about what is an appropriate net debt, and what is an appropriate level of debt servicing, both in terms of the balance of payments and as a proportion of the government budget, there are no numbers you can pick. I would think that it would be healthy for the Canadian economy, quite frankly, if our net debt in relation to GNP and the servicing of that debt as a proportion of government expenditure and as a proportion of our balance of payments problem, were not to get a great deal beyond where it now is; but I am not sure that I would argue that one should seek to undertake some massive reductions in those three areas.

Senator Doody: Has anyone tested Mr. Clark's proposition, or are we going to have the first crack at it?

Dr. Stewart: I would say that if you look at the numbers world wide, the distributions are very odd. I guess I do not have in my head net debt in relation to GNP, though we are not the world leaders in that area, by any means.

Senator Doody: No, we are way behind, fortunately.

Senator Hicks: What is our percentage now? You said it was 75 per cent at the end of the war?

Senator Doody: It was 18 per cent at the end of this year. It is 18 per cent of our budgetary outlay.

Senator Hicks: The proportion of the debt to the gross national product?

Dr. Stewart: The net debt as a percentage of GNP reached 109 per cent in 1947, declined to 51 per cent in 1952, and we are currently about 24 per cent.

Senator Hicks: I see.

Senator Austin: Those were the days when we were told we had a brilliant civil service.

Dr. Stewart: Exactly.

[Traduction]

Quelle portion du PNB pourrait être sans danger consacrée au service de la dette nationale? Avons-nous une limite à l'esprit ou continuerons-nous dans la même voie jusqu'à ce que nous ployions sous le poids?

M. Stewart: Il n'existe à ce sujet aucune théorie magique. Un certain dénommé Colin Clark a un jour écrit que lorsque les gouvernements comptent pour plus de 25% dans l'économie, il ne peut s'ensuivre qu'un désastre.

Si vous examinez la courbe de notre dette au cours des années, pour répondre directement à votre question, ainsi que le coût du service de notre dette, que ce soit selon le pourcentage du PNB ou du budget, vous verrez par exemple que nous sommes loin de la situation dans laquelle nous étions en 1951-1952 au moment où nous sortions de la deuxième guerre mondiale et où notre dette nette correspondait à environ 75% du PNB.

Le sénateur Doody: Tous nos programmes sociaux coûteux n'étaient alors pas en vigueur non plus.

M. Stewart: C'est vrai, mais je répète que vous ne pouvez pas parler en termes de chiffres précis de dette nette adéquate et de niveau adéquat de service de la dette tant pour ce qui est de la balance des paiements que pour ce qui est du pourcentage du budget du gouvernement. Je crois franchement qu'il serait sain pour l'économie canadienne que notre dette nette, en comparaison avec le PNB et le service de la dette en tant que pourcentage des dépenses du gouvernement et de notre balance des paiements, ne soit pas beaucoup plus élevée qu'elle ne l'est maintenant; cependant, je ne suis pas certain que j'irais jusqu'à dire qu'il faudrait procéder à des réductions massives dans ces trois domaines.

Le sénateur Doody: Quelqu'un a-t-il éprouvé la proposition de M. Clark ou sommes-nous les premiers à tenter de le faire?

M. Stewart: Je crois que si vous examinez les chiffres à l'échelle mondiale, vous verrez qu'ils varient assez étrangement. Je ne me rappelle pas au juste le pourcentage exact de la dette nationale par rapport au PNB, mais je ne pense pas que nous soyons en tête de liste, au contraire.

Le sénateur Doody: Non, nous sommes tout au bas de la liste, fort heureusement.

Le sénateur Hicks: Quel est le pourcentage actuel? Vous avez dit qu'il était de 75 p. 100 à la fin de la guerre?

Le sénateur Doody: Il était de 18 p. 100 à la fin de l'année. Il équivaut à 18 p. 100 de nos dépenses budgétaires.

Le sénateur Hicks: Et la dette comparativement au produit national brut?

M. Stewart: La dette nette, en tant que pourcentage du PNB, a atteint 109 p. 100 en 1947, est passée à 51 p. 100 en 1952 et s'élève actuellement à environ 24 p. 100.

Le sénateur Hicks: Je vois.

Le sénateur Austin: C'était là l'époque où l'on disait que nous avions une fonction publique brillante.

M. Stewart: Exactement.

[Text]

Senator Austin: I remember reading an article in *Fortune* magazine in 1952 to that effect.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Austin: May I ask Dr. Stewart a further question. I thought I noticed a tone of whimsical envy when you pointed to our deficit of some \$11 billion plus, and I said that the provinces, collectively, had about a similar surplus.

Dr. Stewart: No.

Senator Austin: You did not say that.

Dr. Stewart: No, that is to overstate the provinces' surplus. The comparable figure is our \$14 billion budgetary deficit. The budgetary surplus of the provinces would now be in the order of \$1 billion total, but it will rise rapidly through the succeeding years of the early 1980s. That is basically based on the three western provinces.

Senator Steuart: If no remedial action is taken with respect to the surpluses?

Dr. Stewart: Yes.

Senator Steuart: Does that budgetary surplus of \$1 billion also include funds that are going into the Alberta Heritage Fund and the Saskatchewan Heritage Fund?

Dr. Stewart: Yes, it does.

Senator Austin: I thought those were capital accumulation items.

Senator Steuart: "A rose by any other name—"

Senator Charbonneau: Would you say that the American budget, which they seem to want to balance this year, would be a great factor in what Senator Austin was saying before, that in helping to bring down that deficit, the inflation rate would have to come down from 16 per cent to 10 or 9 per cent, or less, and, concurrently, wouldn't our deficit here tend to increase our inflation over the years, if it is not brought down?

Dr. Stewart: Yes, senator. I do not deny that deficits are a potential cause of an inflationary problem. If the government were contributing to excess aggregate demand that is, overload on the economy—then it would clearly be as guilty as anybody else of being a major contributor to inflation, and if it were doing so by straining capital markets and by deficit borrowing, it would undoubtedly be culpable.

I would say at the moment that that does not seem to me to be the case in terms of the level of activity in the economy. It is not apparent to me that the level of the current government deficit is having that consequence and, indeed, to remove that \$14 billion budgetary deficit or the \$11 billion financial requirements tomorrow would, in my view, run the unemployment rate up to 12 per cent, which would certainly help with the inflation problem but would exacerbate a few others. But I would then go on to say that, clearly, as we progress into the 1980s and consistent with the forecast of today, assuming that were to turn out to be the case, then I think it would be very

[Traduction]

Le sénateur Austin: Je me souviens avoir lu un article paru en 1952 dans le magazine *Fortune* en ce sens.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Austin: Puis-je poser une autre question à M. Stewart? Je crois avoir noté une pointe d'envie bizarre dans votre voix lorsque vous avez dit que notre déficit était de \$11 milliards et plus et que j'ai répondu que les provinces, ensemble, avaient un surplus équivalent.

M. Stewart: Non.

Le sénateur Austin: Vous n'avez pas dit cela.

M. Stewart: Non, c'est là surestimer le surplus des provinces. Le chiffre comparable est celui de notre déficit budgétaire de \$14 milliards. Le surplus budgétaire des provinces s'élève actuellement à environ \$1 milliard mais il augmentera rapidement après le début des années 80. Je me fonde essentiellement pour dire cela sur les trois provinces de l'Ouest.

Le sénateur Steuart: Si aucune mesure correctrice n'est prise à l'égard de ce surplus?

M. Stewart: Oui.

Le sénateur Steuart: Ce surplus budgétaire de \$1 milliard comprend-il également les fonds qui sont versés dans le *Alberta Heritage Fund* et le *Saskatchewan Heritage Fund*?

M. Stewart: Oui.

Le sénateur Austin: Je croyais qu'il s'agissait là de facteurs d'accumulation de capital.

Le sénateur Steuart: Ce que nous nommons rose sous un tout autre nom—

Le sénateur Charbonneau: Iriez-vous jusqu'à dire qu'un budget équilibré, comme celui que les États-Unis semblent vouloir adopter cette année, serait un facteur important en ce sens que, comme le disait plus tôt le sénateur Austin, pour contribuer à la réduction du déficit, le taux d'inflation devrait passer de 16 p. 100 à 10 ou 9 p. 100 ou moins. Concomitamment, notre déficit ne pourrait-il pas contribuer avec les années à accroître notre taux d'inflation s'il n'est pas réduit?

M. Stewart: Oui monsieur le sénateur. Je ne nie pas que les déficits peuvent être un facteur inflationniste. Si le gouvernement contribuait à la demande globale excessive c'est-à-dire, s'il surchargeait l'économie, il serait aussi responsable que quiconque de la montée de l'inflation et s'il le faisait en forçant les marchés des capitaux et en empruntant malgré une balance déficitaire il se rendrait, sans aucun doute, coupable.

Je ne crois pas que cela semble être actuellement le cas si l'on pense au niveau de l'activité de l'économie. Je ne pense pas que le niveau actuel du déficit gouvernemental engendre des conséquences de ce genre. En fait, la résorption du déficit budgétaire de \$14 milliards ou des obligations financières de \$11 milliards, contribuerait, à mon avis, à hausser le taux de chômage à 12 p. 100 ce qui certes amoindrirait le problème de l'inflation, mais en aggraverait d'autres. J'ajouterais cependant que, à mesure que nous avançons dans les années 80 et compte tenu des prévisions actuelles, en supposant qu'elles se réalisent, il serait très important que, en termes absolus, le déficit du gouvernement, par rapport au PNB, diminue.

[Text]

critical in absolute terms, as a proportion of the GNP, that the government deficit be seen to decline absolutely.

Senator Charbonneau: I have great difficulty in understanding why, if you put the \$11 billion—and this is theory, of course,—back into the mainstream here for investments—

Dr. Stewart: If you did so—

Senator Charbonneau: But you are not, not if the government takes it. You just told me that the \$11 billion would create more unemployment, and so forth. I would rather think it would be the opposite, in the sense that if you put \$11 billion in investment in creating manufacturing or consumer products, and so forth, then you would create jobs. Instead of creating unemployment you would be creating employment.

Dr. Stewart: If that were the case, I would agree absolutely, senator. I am saying that today it is not obvious to me that, if the government stops spending \$11 billion, anyone else would spend it.

Senator Charbonneau: I am not suggesting that, but you say the trend would not be to narrow the gap through higher taxes, or some new taxes in order not to reduce because you cannot reduce expenditures. I am just wondering what this can do to the economy in the long run.

Dr. Stewart: I guess I am saying in that proposition, senator, that I would expect that one would see in this economy henceforward the government sector relatively stabilized to about its current proportion of GNP. I am not saying, given all our ambitions to sustain equity in this economy and inter-regional balance, and so forth, that it is possible to see major reductions of government expenditure. I am saying that as time goes on, if one had long enough, the present revenue system would close the gap, because it is growing slightly more rapidly than the government expenditures would. I do not think we have that time. That is to say, if my more optimistic view of the economy has us back to full capacity by 1983, then for your reason it is critical that that gap be closed a little more rapidly and that the government not be competing for debt with what otherwise would be privately invested, and it would, therefore, in that interval be necessary to raise revenues, and I should say that a major contribution to those revenues would be, hopefully, the settlement of the energy problem. Beyond that, there may be a need for some increased taxation somewhere in our system.

Senator Godfrey: This is a rather narrow question, but in line with Senator Charbonneau's questioning. Talking about the indexing of the tax system, what about the question of indexing capital gains? I am not talking about indexing the tax on capital gains, but actual indexing. If inflation is 50 per cent, and there is a capital gain of 50 per cent, there is no real capital gain at all. That is rather inequitable. I should like your comment on that.

Dr. Stewart: I think that I agree with your proposition, Senator Godfrey. They would then tax those capital gains at half normal rates, which is a kind of a counterbalance to that

[Traduction]

Le sénateur Charbonneau: Je trouve difficile à comprendre que, si vous mettiez cette somme de \$11 milliards—et c'est hypothétique bien sûr—en circulation ici à des fins d'investissement—

M. Stewart: Si vous le faisiez . . .

Le sénateur Charbonneau: Mais vous ne pourriez le faire si le gouvernement l'utilise. Vous venez de me dire que cette somme de \$11 milliards aggraverait la situation du chômage, etc. Je croirais plutôt, au contraire, que si vous investissiez \$11 milliards dans des produits de fabrication ou de consommation et ainsi de suite, vous créeriez des emplois.

M. Stewart: Si tel était le cas, je serais absolument d'accord Sénateur. Ce que je veux dire, c'est qu'à l'heure actuelle il n'est pas évident que si le gouvernement réduit ses dépenses de \$11 milliards, cette somme sera dépensée pour quelqu'un d'autre.

Le sénateur Charbonneau: D'accord, mais vous dites que le tendance ne consisterait pas à rétrécir l'écart par le biais de taxes plus élevées ou de nouvelles taxes de façon à ne pas en arriver à des réductions parce que vous ne pouvez réduire les dépenses. Je me demande seulement quelles seraient à long terme les répercussions sur l'économie.

M. Stewart: Ce que je vois dans cette proposition, monsieur le Sénateur, c'est que dans l'économie actuelle, il serait bon que le secteur gouvernemental en demeure à peu près au pourcentage actuel du PNB. Je ne dis pas que, compte tenu de notre désir de favoriser la péréquation et l'équilibre interrégional est-il est possible de réduire de façon drastique les dépenses gouvernementales. Je crois que, au fur et à mesure et le temps aidant, le système actuel de revenus permettrait d'aplanir l'écart, car les revenus augmentent à un rythme légèrement plus rapide que les dépenses du gouvernement. Je ne pense pas que nous ayons le temps d'attendre. Si, d'après mon point de vue plus optimiste, notre économie est relancée d'ici 1983, il est absolument nécessaire, pour les raisons que vous avez invoquées, que cet écart soit comblé un peu plus rapidement et que le gouvernement ne bloque pas ce qui pourrait autrement être investi par des moyens privés; en attendant, il serait, par conséquent, nécessaire d'augmenter les recettes et je dois dire que le règlement du problème que pose l'énergie y contribuerait grandement. Mais il se peut aussi qu'il faille augmenter les impôts d'une façon ou d'une autre.

Le sénateur Godfrey: Ma question est plus restreinte, mais s'inspire néanmoins de celle qu'a posée le sénateur Charbonneau. En parlant de l'indexation des impôts, que dire de l'indexation des gains en capital? Je ne parle pas de l'indexation de l'impôt sur les gains en capital mais d'une indexation réelle. Si l'inflation est de 50 pour cent et que le gain en capital est de 50 pour cent, tout s'annule. Je voudrais que vous nous disiez ce que vous en pensez.

M. Stewart: J'approuve votre proposition, sénateur Godfrey. Il faudrait alors imposer ces gains en capital de moitié, ce qui permettrait de contrebalancer cet effet, mais je suis d'accord

[Text]

effect, but I agree with you that there is, in the capital gains tax, as there is in the income tax, as there is in the corporate profit tax, some tendency to tax pur inflation and not real gains, if you like. Everywhere that that occurs—

Senator Godfrey: Not with the Income Tax Act.

Dr. Stewart: As I say, in the corporate profit tax it is alleged that there we tax pur inflation gain and not real profit, but I agree that in the indexing of personal income taxes it is designed precisely to prevent that.

The Chairman: You said that the capital stock may well have to be replaced with more energy-efficient equipment, and that this would create a more labour-intensive economy. Did I get that right?

Dr. Stewart: I guess I put it in steps. We have, if you like, a relatively capital-intensive economy now. The world of the future does seem to be one that moves a little more back in terms of labour intensity.

The Chairman: Given one of the problems of regional disparities is often high variations in unemployment rates, does that have any implications in your mind for the alleviation of regional disparities?

Dr. Stewart: I guess the most articulate exponent of that view, senator, is the president of the small business group, John Bulloch, who would say to your question that the consequence of a real rise in the cost of energy is an enormous explosion in technologies in types of businesses that are labour intensive, that are, to a degree foot loose, and can be as easily located in one place as another. He would argue that yes, he sees a great remedy to regional imbalance in the adjustment to higher energy costs. I am not sure I would put things as ebulliently as he does, but yes, I think it does have those consequences.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Austin: Mr. Chairman, I know I have put quite a few questions, but I cannot restrain myself.

Dr. Stewart: You never could, senator.

Senator Austin: No, I never could. About the question of capital inflows, I should like to combine that with the idea of some form of federal-provincial co-ordination of capital inflows. We are talking about very large capital inflows to accommodate Canadian requirements in the 1980s. One figure used by the president of the Canadian Manufacturers' Association referred to \$50 billion in the non-energy sector in the 1980s alone, and we are talking about many times that on the energy side. How can we manage these foreign capital inflows in a way that does not have a disastrous effect on the level of the Canadian dollar and our competitiveness abroad?

[Traduction]

avec vous pour dire, qu'il s'agisse de l'impôt sur les gains en capital, de l'impôt sur le revenu, comme de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qu'il existe une certaine tendance à imposer les gains dérivés de l'inflation et non pas les gains réels. Partout où cela se produit...

Le sénateur Godfrey: Pas dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Stewart: Je vous parle de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui frappe les gains dérivés de l'inflation et non les bénéfices réels; néanmoins je suis d'accord avec vous pour dire que l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers vise à empêcher cela.

Le président: Vous avez dit que le capital devrait peut-être être remplacé par du matériel moins consommateur d'énergie, ce qui contribuerait à créer une économie à forte intensité de main-d'œuvre. Vous ai-je bien compris?

M. Stewart: Cela se ferait par étapes. Nous possédons, à l'heure actuelle, une économie à forte intensité de capital. L'avenir, semble prévoir une économie qui reposerait davantage sur la main-d'œuvre.

Le président: Les importantes variations des taux de chômage, constituent un des problèmes que posent les disparités régionales; pensez-vous que cette tendance atténuerait les disparités?

M. Stewart: Je pense que celui qui a le mieux exprimé ce point de vue, sénateur, est le président du groupe des petites entreprises, M. John Bulloch, qui vous répondrait qu'une augmentation réelle du coût de l'énergie provoquerait une énorme explosion technologique dans les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre qui sont, dans une certaine mesure, plus maniables et plus facilement transférables ailleurs. Il vous dirait qu'il connaît un remède au déséquilibre régional, soit la hausse du prix de l'énergie. Je ne serais peut-être pas aussi affirmatif que lui, mais je crois que les répercussions sont réelles.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser?

Le sénateur Austin: Monsieur le président, je sais que j'ai déjà posé beaucoup de questions, mais je ne peux pas me retenir.

M. Stewart: Vous n'avez jamais pu le faire, sénateur.

Le sénateur Austin: Oui, vous avez raison. À propos de l'afflux de capitaux peut-être qu'on pourrait associer cette question à une forme de coordination fédérale-provinciale d'apports en capital? Nous parlons d'importants afflux de capitaux afin de répondre aux besoins canadiens dans les années 80. Le président de l'Association des manufacturiers canadiens a parlé de \$50 milliards, dans le secteur non énergétique pour les seules années 80, et il faudrait sans doute multiplier plusieurs fois ce chiffre pour le secteur énergétique. Comment pouvons-nous gérer ces afflux de capitaux étrangers sans qu'ils aient des répercussions, néfastes, sur le dollar canadien et sur notre compétitivité à l'étranger?

[Text]

Dr. Stewart: That is a very good question, but I do not have a ready answer to it. Between the major borrowers, the provincial utilities, the provinces, the federal government, and then the private sector, we do run a real risk given the projections. The tendency to over-borrow abroad would be a reflection of seeking to do too much at home too fast and in too many directions. Therefore, this is a reflection of a requirement for some mechanism which prioritizes our energy and, indeed, which prioritizes a whole series of developments between federal and provincial governments.

Senator Austin: And between provincial governments?

Dr. Stewart: Absolutely. There has been a haunting worry in everybody's mind which has not yet materialized. We are talking about an economy which is struggling to build everything at once. There are many who would prefer that problem to the one we have been suffering through. Nonetheless there is a real risk that we can take on major investment projects and run clearly into skilled labour shortages and massive capital shortages. Our urgency to import those things from abroad rather than manufacture them in Canada, signals a potentially very serious problem.

Senator Austin: I am troubled by the fact that in regional development terms the more bountiful provinces will have a competitive edge to seek capital and to start projects, obviously at the cost of the priorities of less-advantaged provinces. I think this is a subject of real concern.

Dr. Stewart: That possibility is there. There is a growing tendency in the country for the provinces to disrupt economic union, if I may describe it as that, by installing different provincial policies. A war consummated between the provinces is a war that no province can win.

Senator Austin: Many countries have systems which, to use your word "prioritize" the use of capital and set priorities on national economic goals and assign priorities for the use of capital to those goals. I take it we are a long way away from that from what you have said.

Dr. Stewart: Yes, in our system we are a long way from that, and I think that it could become a problem. There is a sub-category of that problem in that I think the great risk to the Canadian economy is that we may over-invest in energy and underinvest in everything else. That statement is frequently greeted with shock. Clearly, it is imperative that we solve our energy problem, but the risk is that we solve it with a vengeance and draw capital away from many other needy areas of the economy.

The Chairman: That is a most interesting assertion.

If there are no further questions, honourable senators, I should like to say, on behalf of the committee, that this has been an interesting afternoon. I cannot help but be impressed when a deputy minister appears before our committee without his entourage with him. The fact that you have come alone is, indeed, very impressive. We are delighted to see you as the Deputy Minister of Finance. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Stewart: Vous venez de poser une très bonne question, mais je n'ai pas de réponse toute prête à vous proposer. Entre les principaux emprunteurs tels que les services publics provinciaux, les provinces, le gouvernement fédéral et le secteur privé, il existe un risque réel compte tenu des anticipations. Si nous empruntons trop à l'étranger, cela voudra dire que nous cherchons à faire trop de choses au Canada trop vite et que nous nous éparpillons trop. Par conséquent, il faut nous doter d'un mécanisme qui accorderait une priorité à nos ressources énergétiques mais aussi à toute une série de projets entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Le sénateur Austin: Et entre les gouvernements provinciaux?

M. Stewart: Tout à fait. Cette question hante tous les esprits mais il reste à trouver les solutions. Nous parlons d'une économie qui cherche à tout faire en même temps. Beaucoup préféreraient résoudre ce problème que celui que nous traversons. Cela dit, nous risquons d'investir dans d'importants projets et de nous heurter à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée et de capitaux. Notre empressement à tout importer au lieu de fabriquer au Canada est le tique d'un problème qui pourrait devenir très grave.

Le sénateur Austin: En ce qui concerne le développement régional, je crains que les provinces les plus riches ne puissent trouver plus facilement des capitaux leur permettant de mettre à exécution certains projets et ceci au détriment des priorités des provinces moins avantagées. C'est un problème qui est, à mon avis, très préoccupant.

M. Stewart: Oui, c'est possible. Les provinces ont de plus en plus tendance à perturber l'union économique, si je puis m'exprimer ainsi, en instituant des politiques provinciales différentes. Une guerre entre les provinces ne pourra être gagnée par aucune d'entre elles.

Le sénateur Austin: De nombreux pays ont adopté des systèmes qui privilégient l'utilisation de capitaux, qui accordent la priorité à certains objectifs économiques nationaux où ils injectent leurs capitaux. D'après ce que vous avez dit, nous en sommes loin.

M. Stewart: Oui, effectivement et je crois que des difficultés pourraient survenir. Il existe un autre problème dans la mesure où, à mon avis, l'économie canadienne court un risque en investissant trop de capitaux dans le domaine de l'énergie et nulle part ailleurs. Cette constatation est souvent accueillie avec consternation. Il est évidemment essentiel que nous résolvions notre problème énergétique, mais nous risquons d'en faire trop et de ne pas investir dans les autres secteurs en difficulté de l'économie.

Le président: Ce que vous venez de dire est intéressant.

Si vous n'avez plus de questions à poser, honorables sénateurs, j'aimerais dire, au nom du Comité, que l'après-midi que nous venons de passer a été des plus intéressantes. Je ne peux qu'être impressionné lorsqu'un sous-ministre comparaît devant notre Comité sans ses adjoints. Le fait que vous soyez venu seul nous impressionne beaucoup. Nous sommes heureux de vous avoir comme sous-ministre des finances. Je vous remercie.

La séance est levée.

APPENDIX "2-A"

Submission by Ian A. Stewart, Deputy Minister of Finance, to the Senate Committee on National Finance, May 1980.

1. I am happy to have this opportunity to describe, for the Senate Committee on National Finance, the medium-term economic projection work which is done at the Department of Finance. As the members of the Committee are probably aware I have only been in my current position as Deputy Minister of Finance for about two months. Much of the work that I will be reporting on was completed, or already in progress, prior to my joining the Department. Nevertheless, I have been impressed by the highly professional nature of this work and I am most pleased to be able to review it with the Committee. I intend to review briefly in this submission our projection work over the past five years, and describe our methodological approach, before turning to a more detailed discussion of some of the factors which in our view will be the most crucial in shaping the evolution of the Canadian economy to at least the mid-1980s. I will conclude by indicating how we expect our projection of some of the main aggregate economic variables, such as gross national expenditures, consumer prices and the unemployment rate, to change relative to the projection which we developed at the time of the last budget.

2. Before doing this, however, I would like to make some general comments concerning medium-term projection work. First of all, and most important, is that we all realize that in looking beyond a year or two into the future it is only possible to describe probable trends conditional on certain basic assumptions. A medium-term projection, therefore, should be viewed as being illustrative of the directions in which underlying forces might tend to move key elements of the economy, and as providing rough estimates of the extent to which economic aggregates might grow and change, given the basic assumptions. Although there have been significant advances in computer technologies, in information systems, and in our understanding of economic processes, it would be wrong to conclude that it is now a simple task for economists to predict the future with a degree of accuracy. This is simply not the case. Assumptions are very often proven to be wrong, and economic behaviour is very frequently not what we would have expected. Even to get the broad directions right is a considerable accomplishment, or perhaps requires considerable luck.

3. The second point I want to make is that notwithstanding the difficulties associated with medium-term projections, they can serve a very useful purpose by highlighting major uncertainties, by identifying potential problems and constraints, and by providing a framework within which the longer-term impacts or policy decisions can be viewed and possible future policy options analyzed and discussed. There are usually long lags between policy changes and their ultimate effects. As well, there can be important differences between short-term and longer-term effects. Many policy decisions and changes in policy direction are decisions whose impacts will only be felt over a period of years. A medium-term projection, despite its

APPENDICE «2-A»

Présentation de Ian A. Stewart, sous-ministre des Finances, au Comité sénatorial des Finances nationales, mai 1980.

1. Je suis heureux d'avoir l'occasion de décrire, pour le Comité sénatorial des Finances nationales, le travail de projection économique à moyen terme effectué au ministère des Finances. Comme les membres du Comité sont probablement au courant, je n'occupe mon poste actuel de sous-ministre des Finances que depuis environ deux mois. La grande partie du travail dont je ferai état était terminée, ou déjà en cours, avant que je ne joigne le ministère. Néanmoins, j'ai été impressionné par la nature grandement professionnelle du travail et je suis extrêmement heureux de pouvoir l'examiner avec le Comité. J'ai l'intention de revoir brièvement, dans le présent document, notre travail de projection au cours des cinq dernières années, et de décrire notre approche méthodologique avant de faire un examen plus détaillé de certains des facteurs qui, à notre avis, seront les plus importants pour modéliser l'évolution de l'économie canadienne au moins jusqu'au milieu des années 1980. En conclusion, j'indiquerai de quelle façon nous prévoyons que notre projection de certaines des principales variables économiques globales, comme la dépense nationale brute, les prix à la consommation et le taux de chômage, variera par rapport à celle que nous avons élaborée au moment du dernier budget.

2. Auparavant, toutefois, j'aimerais faire certaines observations d'ordre général concernant le travail de projection à moyen terme. Tout d'abord, et ce qui est le plus important, c'est que nous nous rendions tous compte que, si nous envisageons l'avenir au-delà d'un an ou deux, nous ne pouvons que décrire les tendances probables qui dépendront de certaines hypothèses fondamentales. Il faudra donc entrevoir une projection à moyen terme comme l'illustration des voies dans lesquelles les forces sous-jacentes pourraient avoir tendance à acheminer les éléments clés de l'économie, et comme un moyen de fournir des estimations sommaires de la mesure de croissance et de variations possibles des agrégats économiques, étant donné les hypothèses fondamentales. Même si les techniques informatiques, les systèmes d'information, et notre compréhension des processus économiques ont connu des progrès importants, il serait faux de conclure que la tâche des économistes de prédire l'avenir avec un fort degré d'exactitude est maintenant une chose facile. Ce n'est simplement pas le cas. Les hypothèses se sont très souvent révélées fausses, et le comportement économique est très fréquemment différent de celui que nous avions prévu. L'identification correcte de la direction des développements futurs constitue elle-même une tâche considérable, ou exige peut-être beaucoup de chance.

3. Le deuxième point que je veux établir est le suivant: nonobstant les difficultés liées aux projections à moyen terme, elles peuvent avoir un résultat très utile, en mettant en évidence les principales incertitudes, en identifiant les problèmes et les contraintes potentiels, et en procurant un cadre de travail qui laisse entrevoir les incidences à plus long terme des décisions de politique et permet d'analyser et de discuter les options de politique futures. Il y a habituellement de longs décalages entre les modifications apportées aux politiques et leurs effets définitifs. De même, il peut y avoir des différences importantes entre les effets à court et à long termes. Bon nombre de décisions de politique et de changements d'orienta-

very conditional nature, provides a useful context within which policy issues can be analyzed and assessed.

4. Third, I want to stress that because of the very uncertain nature of medium-term projection work, and the complexity of the issues that must be dealt with when looking five or ten years into the future, it is very important that information and views which are relevant to an understanding of Canada's medium-term economic prospects be drawn from all sectors and major interest groups in the economy. The situation with respect to medium-term projection work has been evolving in this direction and I think it important that this continue. The Gordon Commission in 1957 addressed Canada's longer-term economic prospects, and the Economic Council has continued over the last 15 years to provide extremely useful analysis of medium and longer-term economic problems. Other groups also come to mind: the C.D. Howe Research Institute, the Ontario Economic Council, the Fraser Institute, the Institute for Research on Public Policy, the Canadian Institute for Economic Policy and a number of private forecast agencies. The Federal government has also become more involved in the process of public discussion. For example, the Department of Finance in 1978 published a number of discussion papers and technical reports which examined a variety of medium-term issues and which provided the basis for wider public discussion of these issues. This year's *Economic Review*, rather than focussing only on the events of the past year, reviews major trends over the past decade, and the Department of Finance will also be releasing four supportive technical discussion papers dealing with issues related to productivity and labour force growth, and savings and investment. I certainly hope that these papers will provide a basis for continued public discussion. Finally, an important part of this process has been the series of consultative meetings in which the Government has exchanged views and concerns with other levels of government and with representatives of the private sector.

5. Let me turn now to a brief discussion of the Department of Finance's medium-term projection work. Since the mid-1970s, the Department has prepared medium-term projections as the basis upon which to project federal government revenue and expenditure growth four and five years into the future, for internal fiscal planning purposes. Finance's medium-term projections are also now used by the Ministry of State for Economic Development in the preparation of a consistent set of projections for the major sectors of the economy. This integration of the macroeconomic projection with sectoral outlooks has proven to be very useful, not only by ensuring that various government departments are using the same aggregate economic assumptions in their own projection work, but also by allowing for feedback from the sectoral projections to the macro projection itself. This process has been in place for about a year now and I am hopeful that it will continue to be developed and refined. Even in its initial stages of development it contributed to the preparation of the macroeconomic

tion des politiques sont des décisions dont les incidences ne se feront sentir qu'après un certain nombre d'années. Une projection à moyen terme, malgré sa nature très conditionnelle, offre un cadre utile qui permet d'analyser et d'évaluer les questions de politiques.

4. Troisièmement, je veux souligner que, en raison de la nature très incertaine du travail de projection à moyen terme et de la complexité des questions qui doivent être traitées lorsqu'on envisage les cinq ou dix prochaines années, il est très important que les données et les vues pertinentes à une compréhension des perspectives à moyen terme du Canada soient prélevées de tous les secteurs de l'économie et des principaux groupes d'intérêt. La situation en ce qui concerne le travail de projection à moyen terme a évolué dans cette voie et je pense qu'il est important qu'elle se poursuive ainsi. En 1957, la Commission Gordon a traité les perspectives économiques à long terme du Canada, et le Conseil économique a continué, au cours des 15 dernières années, à effectuer une analyse extrêmement utile des problèmes économiques à moyen et à long termes. D'autres groupes également me viennent à l'esprit: l'Institut de recherche C.D. Howe, le Ontario Economic Council, le Fraser Institute, l'Institut de recherches politiques, le Canadian Institute for Economic Policy et un certain nombre d'organismes de prévision privés. Le gouvernement fédéral s'est aussi impliqué davantage dans le processus de discussion publique. Ainsi, le ministère des Finances, en 1978, a publié un certain nombre de documents de travail et de rapports techniques qui examinaient divers éléments de projection à moyen terme et qui ont donné lieu à une discussion publique sur une plus grande échelle. La *Revue économique* de cette année, au lieu de ne revoir que les événements de l'an dernier, examine les principales tendances de la dernière décennie, et le ministère des Finances publiera également quatre documents de travail d'ordre technique à l'appui, portant sur des questions liées à la croissance de la productivité et de la population active, de l'épargne et des investissements. J'ai bon espoir que ces documents serviront de base en vue de discussions publiques continues. Enfin, une partie importante de ce travail résulte de nombreuses réunions consultatives qui ont permis au gouvernement d'échanger des points de vue et des préoccupations avec les autres paliers du gouvernement et avec des représentants du secteur privé.

5. Permettez-moi d'aborder maintenant l'examen sommaire du travail de projection à moyen terme du ministère des Finances. Depuis le milieu des années 1970, le ministère prépare des projections à moyen terme qui servent de base pour projeter la croissance des recettes et des dépenses du gouvernement fédéral pendant les quatre et cinq années à venir, aux fins de la planification financière interne. Le ministère d'État au Développement économique utilise aussi, à l'heure actuelle, les projections à moyen terme du ministère des Finances pour la préparation d'un ensemble cohérent de projections des principaux secteurs de l'économie. Cette intégration de la projection macroéconomique aux perspectives sectorielles s'est avérée très utile, non seulement en assurant que les divers ministères gouvernementaux utilisent les mêmes hypothèses économiques globales dans leur propre travail de projection, mais aussi en permettant de revoir la projection macroéconomique à l'aide des projections sectorielles. Ce procédé est établi depuis environ un an et j'espère qu'il continuera

projection which was released at the time of the budget last December, in the document entitled *The Economic Assumptions Underlying the Fiscal Projections of the Budget*.

6. The projection released with the December budget represented an attempt to describe a "most likely" scenario upon which to base revenue and expenditure projections through the fiscal year 1983-1984. In preparing a projection such as this, the Department of Finance must make assumptions about the evolution of a number of variables which are crucially important in determining Canada's economic prospects; these include output and price growth in the United States, the international price of oil, domestic food prices, and so on. All forecast agencies must make similar sorts of assumptions as the starting point in the preparation of forecasts or projections. Given the initial assumptions, a projection of the main economic aggregates over the medium term is then developed, based upon what is known about the behavioural relationships in the Canadian economy. We have not used a single econometric model of the whole economy to prepare the actual projection. We do model the behaviour of individual sectors of the economy, and combine the different elements of this work into a unified projection using a national accounting framework. This means that our approach to preparing medium-term projections is more explicitly judgemental in nature than that of forecast agencies and research groups whose projections are developed with the aid of econometric models.

7. One very important lesson we have learned over the past couple of years in preparing our medium-term projections is that it is necessary to devote a considerable amount of effort to the identification and examination of issues which are of importance in a medium-term context. It would be very foolish indeed to develop a projection by a simple extrapolation of past economic behaviour without first reviewing the possibility of changes in the underlying economic relationships. This requires an on-going research effort, the results of which can be incorporated into the projections. Thus, for example, the December budget projection incorporated the main results of our research over the past year on four issues: the determinants of labour force participation rates; the factors underlying the productivity slowdown in Canada since 1973; the behaviour of real (*i.e.*, inflation-adjusted) rates of return on equity in the corporate sector of the economy; and the relationship between rates of inflation and the measured savings of Canada's personal sector. As I mentioned earlier, the technical papers which describe in some detail the results of our research in these areas are in the course of being published now.

8. Before I describe in more detail both the factors which we think will be important in shaping economic developments in Canada over the medium term and the trends that we see possibly emerging, I would like to make one or two points about the projection contained in the Department of Finance

à se développer et à se préciser. Même dans ses premiers stades de développement, il a contribué à l'établissement de la projection macroéconomique publiée lors du budget de décembre dernier dans le document intitulé *Hypothèses économiques à la base des provisions financières du budget*.

6. La projection publiée avec le budget de décembre visait à essayer de décrire un scénario «plus probable» qui servirait de base aux projections des recettes et des dépenses jusqu'à l'année financière 1983-1984. En préparant une projection de ce genre, le ministère des Finances doit faire des hypothèses concernant l'évolution d'un certain nombre de variables qui sont extrêmement importantes dans la détermination des perspectives économiques du Canada; ces variables comprennent la croissance de la production et des prix aux États-Unis, le prix international du pétrole, les prix intérieurs des produits alimentaires, etc. Tous les organismes de prévision doivent formuler de telles hypothèses comme point de départ à la préparation des prévisions ou des projections. Compte tenu des hypothèses initiales, une projection des principaux agrégats économiques à moyen terme est ensuite élaborée, selon ce que l'on connaît des réactions de comportement de l'économie canadienne. Pour préparer la projection elle-même, nous n'avons pas utilisé un modèle économétrique unique de l'économie globale. Nous nous servons de modèles de comportement des secteurs individuels de l'économie, les différents éléments de ce travail étant par la suite intégrés en utilisant un cadre de comptabilité nationale. Cela veut dire que notre approche à la préparation des projections à moyen terme est plus explicitement fondée sur le jugement que celle des organismes de prévision et des groupes de recherche dont les projections sont élaborées à l'aide de modèles économétriques.

7. Une leçon très importante que nous avons apprise au cours des dernières années lors de la préparation de nos projections à moyen terme est la suivante: il est nécessaire de déployer une somme considérable d'efforts à l'identification et à l'examen des questions qui sont importantes dans un contexte à moyen terme. Il serait très déraisonnable, de fait, d'élaborer une projection au moyen d'une simple extrapolation du comportement économique passé, sans d'abord examiner les variations possibles des rapports économiques sous-jacents, ce qui exige un effort de recherche constant dont les résultats peuvent être incorporés aux projections. Ainsi, par exemple, la projection du budget de décembre incorporait les principaux résultats des recherches faites l'an dernier sur quatre grandes questions, à savoir: les éléments déterminants des taux d'activité de la population active; les facteurs sous-jacents au ralentissement de la productivité au Canada depuis 1973; le comportement des taux réels (c'est-à-dire, ajustés selon l'inflation) de rendement sur les capitaux propres du secteur des entreprises de l'économie; et le rapport entre les taux d'inflation et l'épargne mesurée du secteur des particuliers du Canada. Comme je l'ai mentionné précédemment, les documents d'ordre technique qui décrivent de façon plus détaillée les résultats de notre recherche dans ces domaines sont en cours de publication.

8. Avant que je ne décrive plus en détail les facteurs que nous estimons être importants dans le modèle de l'évolution économique à moyen terme au Canada et les tendances qui devraient se manifester éventuellement, j'aimerais établir un ou deux points concernant la projection contenue dans le

document entitled *Canada's Economy—Medium-Term Projections and Targets*, published at the time of the First Ministers' Conference on the economy in February 1978. That particular projection was very different from the projections upon which the Department bases its fiscal projections, which I have reviewed above. The February 1978 projection was put forward as a possible set of goals or targets for the economy to the year 1981, the achievement of which required the pursuit of appropriate policies, both macroeconomic and structural, by all levels of government, as well as changes in the behavioural responses of the private sector. It became evident immediately after the projection was published that it would not be possible at that time to obtain the coordinated responses from all levels of government which were a precondition to the achievement of the goals set out in the discussion paper. In addition, both international and domestic circumstances changed so quickly during 1978 that, within less than a year, the assumptions underlying the projection were rendered obsolete. Finally, our own research began to show that the supply potential of the economy may have been less than had been assumed at the time when the projection was being developed. A review of the targets prepared for the First Ministers' Meeting on the Economy in November 1978 concluded that the goal of restoring Canada's output level to a level on its long-term growth path could not be achieved within the time frame envisaged in *Canada's Economy—Medium-Term Projections and Targets*.

External Assumptions and Issues

9. Turning now to some of the key medium-term issues and assumptions, the growth and inflation performance of other major industrialized countries are obviously of crucial importance in projecting Canadian economic developments. Because a large portion of Canadian international trade is with the United States (*about 70 per cent*), the outlook for the U.S. economy is particularly important.

10. Before discussing the outlook for the U.S. economy I would like to make some brief comments about the international environment in general. I think this may help put my later discussion of Canada's medium-term prospects in a more useful context. The issues that are likely to confront the Canadian economy over the next few years, although differing in degree from those of other countries, are certainly not unique. For example, inflation occupies a leading position on the list of policy issues in most countries and many governments are now giving high priority to reducing rates of inflation over the medium-term. Several factors contributed to the acceleration of inflation in the OECD area during the 1970s: strong aggregate demand growth, partly as a result of overly expansive aggregate demand policies; rapid increases in the prices of energy and other primary commodities; and increasing inflationary expectations. Few countries are underestimating the difficulty of reducing these underlying inflationary pressures. There is a general recognition of the potential difficulty of reducing the underlying inflation rates which now prevail, particularly when faced with lower productivity

document du ministère des Finances, intitulé: *L'économie canadienne—Projections et objectifs à moyen terme* et publié au moment de la Conférence des Premiers ministres sur l'économie, en février 1978. Cette projection était très différente de celles sur lesquelles le ministère fonde ses projections financières et dont je viens de parler. La projection de février 1978 fut mise de l'avant à titre d'ensemble possible de buts ou d'objectifs économiques jusqu'à l'année 1981 et dont la réalisation exigeait la mise en place de politiques appropriées, tant macroéconomiques que structurelles, par tous les paliers du gouvernement, ainsi que des changements dans les réactions de comportement du secteur privé. Immédiatement après la publication de la projection, il est devenu évident qu'il serait impossible à l'époque d'obtenir les réponses coordonnées de tous les paliers du gouvernement, ce qui était une condition préalable à la réalisation des buts énoncés dans le document de travail. En outre, les circonstances à l'échelle tant internationale que nationale ont changé si rapidement pendant 1978 qu'en l'espace de moins d'une année, les hypothèses sous-jacentes à la projection étaient déjà désuètes. Enfin, notre propre recherche a commencé à montrer que le potentiel d'offre de l'économie était peut-être moindre que prévu au moment où la projection a été élaborée. Une revue des objectifs préparée pour la réunion des Premiers ministres sur l'économie en novembre 1978 portait en conclusion que le but de restaurer le niveau de production du Canada sur son sentier d'expansion à long terme ne pourrait pas être réalisé pendant la période envisagée dans le document intitulé: *L'économie canadienne—Projections et objectifs à moyen terme*.

Hypothèses et questions externes

9. Si l'on aborde maintenant certaines questions et hypothèses clés à moyen terme, il faut dire que la performance de la croissance et de l'inflation des autres principaux pays industrialisés revêt évidemment une importance cruciale dans la projection de l'évolution économique du Canada. Compte tenu qu'une grande partie du commerce international canadien prend place avec les États-Unis (environ 70 p. 100), les perspectives relatives à l'économie américaine sont particulièrement importantes.

10. Avant d'examiner ces perspectives, j'aimerais faire certaines observations sommaires concernant la situation internationale en général, ce qui me permettra sans doute de situer mon examen ultérieur des perspectives à moyen terme du Canada dans un contexte plus utile. Les problèmes auxquels l'économie canadienne sera vraisemblablement exposée au cours des prochaines années, même si leur gravité diffère de celle des autres pays, ne sont certainement pas uniques. Ainsi, l'inflation occupe le premier rang dans la liste des questions de politique dans la plupart des pays, et de nombreux gouvernements accordent maintenant une grande priorité à l'abaissement des taux d'inflation à moyen terme. Plusieurs facteurs ont contribué à l'accélération de l'inflation dans la zone de l'OCDE pendant les années 1970, notamment la forte croissance de la demande globale, en partie à cause de politiques trop expansionnistes de la demande globale, les hausses rapides des prix de l'énergie et des autres produits primaires, et l'accroissement des attentes inflationnistes. Très peu de pays sous-estiment la difficulté de réduire ces pressions inflationnistes sous-jacentes. On reconnaît en général la difficulté possible

growth, and the possibility of further large income transfers resulting from energy price increases.

11. In view of the high priority attached by governments to the fight against inflation, the possibilities of stimulating growth in the short term, or even the medium term, through general demand-supporting measures is now seen as rather limited in most OECD countries. As a result of this, and of the apparently slower growth in supply potential, growth in the OECD area as a whole, which had averaged 5.0 per cent per year during the 1960s and early 1970s, is unlikely to exceed 3-3.5 per cent per year on average during the first half of the 1980s. Most OECD countries expect the first half of the 1980s to be a period of delicate balance between maintaining sufficient growth to sustain investment and productivity growth, and reducing inflationary pressures.

12. The U.S. is Canada's major trading partner, and there are many important direct linkages between firms, unions, and financial markets in both countries. Unfortunately, recent experience regarding the assessment of U.S. prospects provides striking examples of the rapid obsolescence in underlying assumptions that can occur. Forecasts of U.S. GNE growth over the medium term prepared by major forecasting agencies and research groups have been revised downward substantially over the past two years. In 1978, U.S. forecasters generally anticipated average U.S. GNE growth of over 4 per cent per year over the medium term. The current consensus view is that U.S. growth to 1985 will average less than 3 per cent per year, a rate of growth considerably lower than the average of about 4 per cent experienced between 1960 and 1973, and the nearly 5 per cent average annual growth recorded since 1975.

13. Revisions to U.S. growth rates forecast for the short term have been particularly large, and in fact have been primarily responsible for the downward shift of average growth rates forecast five or six years into the future. In March 1979, for example, one major U.S. forecast agency was calling for U.S. GNE growth averaging 3.2 per cent per year in 1980 and 1981. By March of this year, the same agency had reduced its 1980-1981 average U.S. growth forecast to 0.8 per cent per year. This is a very large reduction in projected growth, and we may see further revisions in coming months. It now seems apparent that the U.S. economy is entering a recession. It is not clear, however, how deep or prolonged the recession will be.

14. While projected U.S. growth rates have been revised downwards significantly, projected rates of inflation have been revised upwards substantially. High rates of capacity utilization, tight labour markets, large increases in world oil prices,

d'abaisser les taux d'inflation sous-jacents qui ont cours actuellement, particulièrement lorsqu'on fait face à une croissance plus faible de la productivité et à la possibilité d'autres transferts de revenu considérables résultant des hausses des prix de l'énergie.

11. Compte tenu de la grande priorité que les gouvernements attachent à la lutte contre l'inflation, la plupart des pays de l'OCDE sont assez peu enclins à stimuler la croissance à court terme, ou même à moyen terme, par des mesures générales de soutien de la demande. Comme conséquence de cette situation et de la croissance apparemment plus lente du potentiel d'offre, il est peu probable que la croissance dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, qui s'est établie en moyenne à 5.0 p. 100 par année pendant les années 1960 et le début des années 1970, dépasse 3 ou 3.5 p. 100 par année en moyenne pendant la première moitié des années 1980. La plupart des pays de l'OCDE s'attendent que la première moitié des années 1980 soit une période d'équilibre délicat entre le maintien d'une croissance suffisante pour soutenir l'augmentation des investissements et de la productivité et la réduction des pressions inflationnistes.

12. Les États-Unis sont le principal partenaire commercial du Canada, et il existe de nombreux liens directs importants entre les entreprises, les syndicats et les marchés financiers dans les deux pays. Malheureusement, l'expérience récente concernant l'évaluation des perspectives américaines fournit des exemples frappants du décalage rapide qui peut survenir dans les hypothèses sous-jacentes. Les prévisions relatives à la croissance de la DNB des États-Unis à moyen terme, préparée par des organismes de prévision et des groupes de recherche importants, ont été révisées sensiblement à la baisse au cours des deux dernières années. En 1978, les organismes de prévision aux États-Unis anticipaient en général une croissance moyenne de la DNB américaine de plus de 4 pour cent par année au cours de moyen terme. Le consensus actuel est que la croissance des États-Unis jusqu'à 1985 se situera en moyenne à moins de 3 pour cent par année, soit un taux de croissance considérablement inférieur à la moyenne d'environ 4 pour cent qu'on a connu entre 1960 et 1973, et à la croissance annuelle moyenne de près de 5 pour cent enregistrée depuis 1975.

13. Les révisions aux prévisions des taux de croissance des États-Unis pour le court terme ont été particulièrement considérables et, de fait, elles ont été principalement responsables de la révision en baisse des prévisions de taux de croissance moyens pour les cinq ou six années à venir. En mars 1979, par exemple, un important organisme de prévision américain prévoyait que la croissance de la DNB aux États-Unis se situerait en moyenne à 3.2 pour cent par année en 1980 et 1981. En mars de cette année, le même organisme avait abaissé sa prévision de la croissance moyenne des États-Unis en 1980-1981 à 0.8 pour cent par année, ce qui représente une diminution très considérable de la croissance projetée, et nous pourrions voir d'autres révisions dans les mois à venir. Il semble maintenant apparent que l'économie des États-Unis s'achemine vers une récession. Cependant, l'ampleur et la durée de cette récession ne sont pas claires.

14. Bien que les taux de croissance projetés des États-Unis aient été révisés sensiblement à la baisse, les taux d'inflation projetés ont été substantiellement révisés à la hausse. Les taux élevés d'utilisation de la capacité de production, le resserre-

and decontrol of domestic oil prices have contributed to a rapid acceleration in U.S. inflation. In response to these developments there has been a substantial tightening in U.S. monetary policy, and the Administration has indicated its intention of moving firmly in the direction of fiscal restraint. Not surprisingly, however, there is still a great deal of uncertainty, not only with respect to the short-term outlook for U.S. inflation, but also with respect to the speed with which price and wage growth rates are likely to decline over the medium term. As the Council of Economic Advisors noted in its 1980 Annual Report, the momentum of inflation which has built up in the U.S. over the past 15 years appears to be very strong.

15. It is not possible to predict with any certainty what effect a severe U.S. recession would have on U.S. inflation and growth prospects over the medium term, should such a recession materialize. Nonetheless, it is perhaps useful to describe briefly two alternative lines of U.S. development and to indicate the types of impacts which these could have on Canada's prospects. One possibility is that a severe U.S. recession could serve to dampen or even to break inflationary expectations, and thus lay the foundation for decelerating rates of price increase and renewed real GNE growth over the medium term. Under these conditions, Canada would likely experience weak or negative growth in the short term, but could also experience a medium-term slowing of inflation rates stemming from two sources: a reduction in domestic inflationary expectations, for the same reasons as expectations could decline in the U.S., and lower rates of increase of import prices. Lower domestic inflation rates in the 1982-1985 period, as well as higher rates of growth in the U.S., could also support a sustained recovery of Canadian output and employment growth over the medium term. On the other hand, inflationary expectations in the U.S. might be only marginally affected by a short-term recession. Given the very strong momentum of inflation, the rate of U.S. price growth could remain high and stable through the first half of the 1980s. If the U.S. government remained committed to its policies of restraint, then given these price developments, U.S. real growth would likely remain weak. The economy could suffer a permanent output loss in 1980 and 1981, and record sub-potential rates of growth over the medium term. If such a situation did emerge in the U.S., it might be difficult to insulate the Canadian economy from its effects.

16. The value of the Canadian dollar will, of course, be affected by developments in the U.S. in the medium term, as well as by Canada's performance relative to them. If Canadian price and wage growth is slower than in the U.S., there could be some appreciation over the medium term, while a poorer domestic cost performance could lead to a depreciation of the dollar. Relative costs and prices are not the only factors which can influence the behaviour of the exchange rate. Capital

ment des marchés du travail, les hausses considérables des prix mondiaux du pétrole ont contribué à l'accélération rapide de l'inflation aux États-Unis. En réaction à ces faits nouveaux, il y a eu un resserrement important de la politique monétaire américaine, et l'Administration a fait savoir son intention de s'acheminer fermement dans la voie de réduction des déficits budgétaires. Il n'est pas étonnant, toutefois, qu'il existe encore beaucoup d'incertitude, non seulement à l'égard des perspectives à court terme concernant l'inflation aux États-Unis, mais aussi en ce qui concerne la rapidité avec laquelle les taux de croissance des prix et des salaires sont susceptibles de fléchir au cours du moyen terme. Comme le Council of Economic Advisors l'a mentionné dans son rapport annuel de 1980, l'intensité des pressions inflationnistes qui se sont développées aux États-Unis au cours des 15 dernières années semble être très forte.

15. Il est impossible de prédire avec certitude l'effet qu'aurait une grave récession aux États-Unis sur les perspectives de ce pays relativement à l'inflation et à la croissance à moyen terme, si une telle récession se matérialisait. Néanmoins, il est peut-être utile de décrire brièvement deux possibilités envisagées quant à l'évolution aux États-Unis et d'indiquer les types d'incidences que ces possibilités pourraient avoir sur les perspectives du Canada. D'une part, une grave récession aux États-Unis pourrait servir à atténuer ou même à contrer les attentes inflationnistes, établissant ainsi le fondement de la décélération des taux d'augmentation des prix et d'une reprise de la croissance réelle de la DNB à moyen terme. Dans ces conditions, il est probable que le Canada connaîtrait une croissance réelle faible ou négative à court terme, mais pourrait connaître également un ralentissement à moyen terme des taux d'inflation, qui proviendrait de deux sources, à savoir: une diminution des attentes inflationnistes intérieures, pour les mêmes raisons que celle des États-Unis, et de plus faibles taux d'augmentation des prix des importations. Il est possible que des taux d'inflation inférieurs au Canada au cours de la période 1982-1985, ainsi que des taux de croissance supérieurs aux États-Unis contribuent également à une reprise soutenue de la croissance de la production et de l'emploi à moyen terme au Canada. D'autre part, les attentes inflationnistes aux États-Unis pourraient n'être touchées que marginalement par une récession à court terme. Étant donné la très forte intensité de l'inflation, le taux de croissance des prix dans ce pays pourrait demeurer élevé et stable tout au long de la première moitié des années 1980. Si le gouvernement américain restait engagé à ses politiques de restriction et compte tenu de cette évolution des prix, il est probable que la croissance réelle aux États-Unis demeure faible. L'économie pourrait subir une perte de production permanente en 1980 et 1981, et enregistrer des taux de croissance inférieurs à son potentiel au cours du moyen terme. Si cette situation se manifestait aux États-Unis, il pourrait être difficile d'isoler l'économie canadienne de ses effets.

16. La valeur du dollar canadien sera naturellement touchée par l'évolution aux États-Unis au cours du moyen terme, ainsi que par la performance relative du Canada. Si la croissance des prix et des salaires au Canada est plus modérée que celle des États-Unis, une certaine appréciation pourrait se matérialiser à moyen terme, tandis qu'une plus piètre performance des coûts intérieurs pourrait amener une dépréciation du dollar. Les coûts et les prix relatifs ne sont pas les seuls facteurs qui

flows are highly sensitive to a variety of exogenous and, for the most part, unpredictable forces. For example, it is difficult to predict with any precision the impact of improved energy prospects on long-term capital inflows. New oil and gas discoveries could put upward pressure on the exchange rate independently of Canada's domestic cost performance. The value of the Canadian dollar affects both the price of goods imported into Canada and the competitiveness of Canadian industries in international markets. Consequently, the course that the exchange rate will take will have significant effects on Canada's performance in the medium term.

17. It is convenient at this point to describe some of the other issues and uncertainties involved in a projection of the behaviour of Canada's current account balance over the medium term. The size of Canada's current account deficit has been a matter of considerable concern in recent years. The current account deficit rose to 5.1 billion dollars in 1975 and hovered around 4.5 billion in the next two years, before increasing again, to well over 5 billion dollars in each of 1978 and 1979. In comparison, this deficit exceeded 2 billion dollars only once between 1958 and 1974, and that occurred in 1974. The deficit in 1975 was 3.1 per cent of GNE, a share which had not been reached since 1960. After 1975, the current account deficit stabilized at about 2.3 per cent of GNE, more than one full percentage point higher than the average in the period from 1961 to 1974. In constant dollar terms, the deficit grew by 1.5 per cent of GNE in 1973, to 4.4 per cent in 1974 and to 5.0 per cent in both 1975 and 1976. The deficit fell to 3.9 per cent of GNE in 1977 and to 2.8 per cent in 1978 before rising to 3.5 per cent in 1979. Most of the behaviour of the deficit since 1975 was accounted for by the performance of the merchandise trade balance, which was in turn related to relative price and output growth in Canada and the U.S. In 1974 and 1975 the U.S. experienced a severe recession which Canada avoided, and Canadian production costs rose significantly relative to those of the U.S. In 1977 and 1978, Canada experienced slow growth and a moderation in cost pressures which, aided by a large depreciation of the Canadian dollar, restored Canada's competitive position. Meanwhile, the U.S. was experiencing strong output growth. In 1979, growth rates equalized in the two economies.

18. In a paper published in 1978 (*The Service Account of the Balance of Payments*) the Department of Finance suggested that, because of the predominance of investment income payments in Canada's service account deficit, it would be unlikely that the deficit on services would respond quickly to relative price or growth developments in the medium term. The balance on the travel account was found to be responsive to relative price and income movements. However, the travel balance is small in comparison to that of the investment income account. This account records interest and dividend

peuvent influencer sur le comportement du taux de change. Les mouvements de capitaux sont très sensibles à diverses forces exogènes et, pour la plus grande partie, imprévisibles. Ainsi, il est difficile de prédire avec précision l'incidence de meilleures perspectives au chapitre de l'énergie sur les entrées de capitaux à long terme. Les nouvelles découvertes de pétrole et de gaz pourraient intensifier les pressions sur le taux de change, indépendamment de la performance des coûts intérieurs du Canada. La valeur du dollar canadien touche à la fois le prix des biens importés au Canada et la compétitivité des industries canadiennes sur les marchés internationaux. En conséquence, la voie qu'adoptera le taux de change aura des effets importants sur la performance du Canada au cours du moyen terme.

17. Il est approprié à ce moment-ci de décrire certaines des autres questions et incertitudes qui se présentent dans une projection du comportement à moyen terme de la balance du compte courant du Canada. Le montant du déficit au compte courant du Canada a fait l'objet de préoccupations considérables au cours des dernières années. Le déficit au compte courant s'est élevé à 5.1 milliards de dollars en 1975 et a oscillé autour de 4.5 milliards au cours des deux années suivantes, avant de s'accroître de nouveau, passant à bien au-delà de 5 milliards de dollars pendant chacune des années 1978 et 1979. En comparaison, ce déficit n'avait excédé 2 milliards de dollars qu'une seule fois entre 1958 et 1974, soit en 1974. En 1975, le déficit était de 3.1 pour cent de la DNB, un pourcentage qui n'avait pas été atteint depuis 1960. Après 1975, le déficit au compte courant s'est stabilisé à environ 2.3 pour cent de la DNB, soit plus d'un point de pourcentage de plus que la moyenne au cours de la période allant de 1961 à 1974. En dollars constants, le déficit s'est accru de 1.5 pour cent de la DNB en 1973, pour passer à 4.4 pour cent en 1974 et à 5.0 pour cent au cours des deux années 1975 et 1976. Il est tombé à 3.9 pour cent de la DNB en 1977 et à 2.8 pour cent en 1978, avant d'augmenter à 3.5 pour cent en 1979. La plus grande partie du comportement du déficit depuis 1975 a reflété la performance de la balance commerciale au chapitre des marchandises, laquelle, par contre, est liée à la croissance relative des prix et de la production au Canada et aux États-Unis. En 1974 et 1975, les États-Unis ont connu une grave récession dont le Canada a été épargné, et les coûts de production canadiens ont augmenté sensiblement par rapport à ceux des États-Unis. En 1977 et 1978, le Canada a connu une croissance modérée et un ralentissement des pressions sur les coûts, lesquels, associés à une forte dépréciation du dollar canadien, ont permis de restaurer la position concurrentielle du Canada. Entretemps, les États-Unis ont connu une forte croissance de leur production. En 1979, les taux de croissance s'équilibraient dans les deux économies.

18. Dans un document publié en 1978 (*Le poste des services dans la balance des paiements*), le ministère des Finances suggérait que, en raison de la prédominance des paiements de revenu de placement dans le déficit au compte des services du Canada, il était peu probable que le déficit au chapitre des services réagisse rapidement à l'évolution relative des prix ou de la croissance à moyen terme. On a constaté que le solde au compte des voyages réagissait aux mouvements relatifs des prix et des revenus. Toutefois, ce solde est petit en comparaison de celui du compte des revenus de placement. Ce compte

payments paid to service the foreign loans and equity investments held by non-residents, and receipts of corresponding forms of income by Canadians. Canada has traditionally experienced net capital inflows from the rest of the world, and as a result the stock of Canadian equity and bonds held by non-residents is significantly larger than the stock of foreign claims held by Canadians. Consequently, the investment income deficit is also quite large. As well, the largest portion of the payments made to non-residents is interest on long-term bonds, and these are "locked-in" for several years. New additions to the existing stock of foreign-held debt will be affected by the need to borrow abroad to finance Canada's current account deficit. If the current account deficit were to improve in the medium term, owing to improvements in Canada's competitive position, the rate of expansion of the interest and dividend deficit might slow down. However, it is unlikely that this deficit, and consequently the total service account deficit will decline in absolute terms in the medium term.

19. Given the nature of the service account deficit, any significant improvement in the current account deficit in the medium term will have to result from increases in the trade surplus. It appears as though Canada's trade performance over the first half of the 1980s will be affected not only by growth rates in the U.S. and elsewhere, and relative cost and exchange rate movements, but also by a number of structural factors and policy decisions.

20. The medium-term outlook for Canada's balance on energy trade is sensitive to a number of influences. If higher domestic oil prices lead to increased conservation, oil imports could be reduced. Similarly, higher prices could lead to the discovery and exploitation of new sources of oil or gas, and consequently to reduced oil imports. Finally, increased natural gas exports could lead to a substantial improvement in the energy balance. There is a more detailed discussion of developments in Canada's energy sector over the past decade in this year's *Economic Review*.

21. A number of Canada's major exporting industries are also likely to face major challenges in the medium-term. For example, exports of lumber, newsprint, and metals and minerals account for roughly one-third of the volume of Canadian goods exports. There is some indication that all of these industries could face increased competition for their traditional markets in the medium term. In the case of newsprint, for example, a number of new mills in the southern U.S. are expected to begin production in the early 1980s. These mills will compete with Canadian producers for the major New York market. Canadian lumber exporters are approaching the limits of their timber supply bases and may have to expand to higher cost sources. If such expansions are to be economic, domestic labour and other input costs will have to remain in check. Similarly, if exporters of metals and minerals are to

enregistrer les paiements d'intérêts et de dividendes versés à l'égard de prêts étrangers et des placements de capitaux propres détenus par des non-résidents, et des encaissements de revenu sous des formes correspondantes par des Canadiens. Traditionnellement, le Canada a connu des influx nets de capitaux en provenance du reste du monde et, comme conséquence, le stock d'obligations et de capitaux canadiens détenu par des non-résidents est sensiblement plus considérable que celui des créances étrangères détenues par des Canadiens. Le déficit des revenus de placement est donc aussi très considérable. De plus, la plus grande partie des paiements versés à des non-résidents se compose des intérêts sur les obligations à long terme, et ceux-ci sont «immuablement fixés» pour plusieurs années. Les nouvelles additions au stock existant de créances détenues par les étrangers seront influencées par les emprunts qu'il sera nécessaire de faire à l'étranger pour financer le déficit au compte courant du Canada. Si ce déficit devait diminuer à moyen terme, en raison des améliorations à la position concurrentielle du Canada, le taux d'expansion du déficit en intérêts et dividendes pourrait ralentir. Toutefois, il est peu probable qu'à moyen terme, ce déficit et, par conséquent, le déficit total au compte des services aient tendance à diminuer en termes absolus.

19. Compte tenu de la nature du déficit au compte des services, toute amélioration importante à moyen terme du déficit au compte courant devra provenir des augmentations de l'excédent commercial. Il semble que la performance commerciale du Canada au cours de la première moitié des années 1980 sera touchée non seulement par les taux de croissance des États-Unis et des autres pays, et par les modifications des prix relatifs et des taux de change, mais aussi par un certain nombre d'éléments structurels et par les décisions en matière de politique.

20. Les perspectives à moyen terme du bilan énergétique du Canada sont soumises à un certain nombre d'influences. Si une augmentation des prix intérieurs du pétrole entraîne de plus grandes économies d'énergie, les importations de pétrole pourraient diminuer. De même, l'augmentation des prix pourrait amener la découverte et l'exploitation de nouvelles sources de pétrole ou de gaz et, par conséquent, une diminution des importations de pétrole. Enfin, une augmentation des exportations de gaz naturel pourrait entraîner une amélioration sensible du bilan énergétique. On trouvera une étude plus détaillée de l'évolution du secteur énergétique au Canada au cours de la dernière décennie dans la *Revue économique* de cette année.

21. Un certain nombre des principales industries exportatrices du Canada feront probablement face à de grands défis à moyen terme. Par exemple, les exportations de bois de construction, de papier journal, de métaux et de minéraux interviennent pour environ le tiers du volume des exportations de marchandises canadiennes. Certaines données permettent d'indiquer que toutes ces industries pourraient avoir à subir une plus grande concurrence sur leurs marchés traditionnels à moyen terme. Dans le cas du papier journal, par exemple, de nouvelles usines dans le Sud des États-Unis doivent commencer à produire au début des années 80. Ces usines concurrenceront les fabricants canadiens sur le grand marché de New York. Les exportateurs canadiens de bois de construction ont presque atteint la capacité de production de leurs réserves forestières et il se peut qu'une expansion ne soit possible que

compete effectively in their traditional export markets in the 1980s, they will have to maintain or even improve upon their current competitive position.

Energy Prices

22. Another critical area in which assumptions are required is the future course of energy prices. The massive increase in relative energy prices which has occurred since 1973 has had a number of effects on the Canadian economy. These effects were examined at the theoretical level in a study published by the Department of Finance in 1978 (*The Effects of Higher Energy Prices on Long-Run Growth*). The large increase in the relative price of energy can be expected to result both in a reallocation of economic activity between the energy and non-energy producing sectors of the economy and in a substitution of other factors of production for energy. Based on the empirical evidence available on the relative substitutability of labour and capital for energy, the increase in the relative price of energy should eventually result in higher labour/capital ratios and, thus, large employment gains but possibly lower productivity gains. These issues are examined in more detail in other sections of this submission.

23. The response of the Canadian government to the rapid increases in international oil prices since 1973 was to establish a common domestic crude oil price which was lower than the price of imported oil. The domestic price schedule has been established through negotiations with the producing provinces. Reflecting the various elements of the government's oil pricing policy, domestic oil prices rose by 81 per cent between 1972 and 1974. After 1974, the price of domestic crude oil at Toronto was raised on average by 18 per cent per year through the period to the end of 1979. As a result of these increases, the differential between the domestic oil price at Toronto and the price of imported oil in Montreal, which had widened dramatically to 79 per cent of the domestic price (\$5.16 *per barrel*) in 1974, was reduced to 25 per cent (\$3.32 *per barrel*) in 1978. In the absence of further large increases in the price of oil on world markets, this policy was expected to result in the elimination of the differential between domestic and world prices by the early 1980s. With the rapid increase in prices on world oil markets in 1979, however, the differential between world and domestic prices again widened significantly. In early 1980, the differential had widened to more than \$17 *per barrel*, equivalent to more than half the price of imported oil delivered at Montreal.

24. As a result of the large increase in world oil prices in 1979 and further price increases likely to be introduced in coming years as world oil prices are adjusted to reflect the high rates of inflation now expected in several industrialized countries, continuation of the current domestic pricing policy of annual increases of \$2 *per barrel* would actually lead to a

sur la base de ressources plus coûteuses. Si l'on veut que cette expansion soit économique, il faudra contrôler les coûts de main-d'œuvre et autres coûts connexes. De même, si les exportateurs de métaux et de minéraux veulent conserver leur position avantageuse dans leurs marchés traditionnels d'exportation au cours des années 80, il leur faudra maintenir ou même améliorer leur position concurrentielle actuelle.

Prix de l'énergie

22. L'évolution future des prix de l'énergie est une autre question délicate qui nécessite des hypothèses. La hausse massive des prix relatifs de l'énergie qui s'est produite depuis 1973 a eu un certain nombre d'effets sur l'économie canadienne. Ces effets ont été étudiés théoriquement dans une étude publiée par le ministère des Finances en 1978 intitulée "*Effet de la hausse du prix de l'énergie sur la croissance à long terme*". En raison de la forte augmentation du prix relatif de l'énergie, on peut s'attendre à une réorientation de l'activité économique entre le secteur énergétique et les autres secteurs de l'économie et à un remplacement de l'énergie par d'autres facteurs de production. Selon les données empiriques dont nous disposons sur la possibilité de remplacer l'énergie par la main-d'œuvre et les capitaux, l'augmentation du prix relatif de l'énergie devrait éventuellement entraîner une augmentation des rapports entre la main-d'œuvre et le capital et, par conséquent, un accroissement des gains au chapitre de l'emploi, mais possiblement une diminution des gains au chapitre de la productivité. Ces questions sont étudiées plus en détail dans d'autres sections de cette présentation.

23. Face aux augmentations rapides des prix internationaux du pétrole depuis 1973, le gouvernement canadien a décidé d'établir un prix national commun du pétrole brut inférieur au prix du pétrole importé. Le barème des prix nationaux a été établi lors de négociations avec les provinces productrices. En raison des divers éléments de la politique gouvernementale de fixation des prix du pétrole, les prix intérieurs du pétrole ont augmenté de 81 pour cent de 1972 à 1974. Après 1974, le prix du pétrole brut canadien à Toronto a augmenté en moyenne de 18 pour cent par année tout au long de la période jusqu'à la fin de 1979. En raison de ces augmentations, l'écart entre le prix du pétrole canadien à Toronto et le prix du pétrole importé à Montréal, qui s'était élargi de façon draconienne pour atteindre 79 pour cent du prix intérieur (\$5.16 le baril) en 1974, a été ramené à 25 pour cent (\$3.32 le baril) en 1978. En supposant que l'on n'enregistrerait aucune autre augmentation importante du prix du pétrole sur les marchés mondiaux, on s'attendait que cette politique entraîne la disparition de l'écart entre les prix nationaux et mondiaux au début des années 80. Toutefois, compte tenu de l'augmentation rapide des prix sur les marchés mondiaux du pétrole en 1979, l'écart entre les prix mondiaux et nationaux s'est de nouveau élargi sensiblement. Au début de 1980, l'écart est passé à plus de \$17 le baril, ce qui équivaut à plus de la moitié du prix du pétrole importé livré à Montréal.

24. Par suite de la forte augmentation des prix mondiaux du pétrole en 1979 et des autres augmentations de prix susceptibles de se produire au cours des prochaines années, alors que les prix mondiaux du pétrole seront rajustés afin de tenir compte de l'augmentation des taux d'inflation actuellement prévus dans plusieurs pays industrialisés, le maintien de la

widening of the differential between domestic and world oil prices and to rapidly increasing subsidy payments to users of imported oil. The federal government and the producing provinces are currently negotiating to establish a blended pricing system for domestic oil prices at the consumer level. Although the specific details of the formula have not been agreed to as yet, oil prices to Canadian consumers will increase faster than under the former domestic pricing policy. The relative price of energy will thus continue rising through the medium term, with attendant effects on employment, productivity, investment and inflation.

25. Under a blended price system, prices on world oil markets will exert a more direct influence on domestic oil prices. Events in 1979 and 1980 have once again proven how quickly projections of world oil prices can become outdated. Over the medium term, international oil prices will depend on the ability of oil-consuming countries to achieve conservation gains and to develop alternative energy sources, as well as on the amount of oil producing nations will supply. For medium-term forecasting purposes, it would seem prudent to assume that oil prices on world markets will continue to rise at a fairly rapid pace.

Productivity and Labour Force Growth

26. Let me now turn to the issue of the evolution of the supply potential of the Canadian economy, which is relevant within the medium-term context. Since 1973, the real output of the Canadian economy has grown at a slower average rate than it did during the 1960s and early 1970s. Although this experience reflects in part the effects of cyclical slowdown in Canada as well as in other industrialized countries, it is also attributable in part to a slowing of the long-term or trend rate of growth of the Canadian economy during the 1970s. It is important to assess whether the slower rates of trend growth which emerged in the 1970s will likely continue to obtain during the 1980s. The conventional framework within which long-run growth in GNE is considered to be determined by the long-run rate of employment growth and the long-run rate of growth of labour productivity, provides a useful starting point for analysis. The projection of future trend rates of GNE growth is thus based on projections of each of the determinants of long-run employment growth (*i.e., natural population increase, net immigration, growth in labour force participation rates, and the long-run evolution of unemployment rates*) and long-run productivity growth.

27. Looking first at productivity growth, the Department of Finance will be publishing a technical report on this issue entitled *Recent Changes in Patterns of Productivity Growth in Canada*, which analyzes Canada's post-1973 productivity performance. Our analysis suggests that part of the pro-

politique actuelle de fixation des prix nationaux, qui prévoit des augmentations annuelles de \$2 le baril, entraînerait en réalité un élargissement de l'écart entre les prix nationaux et mondiaux du pétrole et une augmentation rapide des paiements de subventions aux utilisateurs de pétrole importé. Le gouvernement fédéral et les provinces productrices négocient actuellement afin d'établir un régime mixte de fixation des prix nationaux du pétrole au niveau du consommateur. Même si les détails particuliers de la formule n'ont pas encore été acceptés, les consommateurs canadiens verront les prix du pétrole augmenter plus rapidement qu'en vertu de l'ancienne politique de fixation des prix nationaux. Ainsi, le prix relatif de l'énergie continuera à augmenter à moyen terme, ce qui aura des effets sur l'emploi, la productivité, les investissements et l'inflation.

25. En vertu d'un régime mixte de fixation des prix, les prix sur les marchés mondiaux du pétrole exerceront une influence plus directe sur les prix nationaux du pétrole. Les événements survenus en 1979 et 1980 ont encore une fois démontré que les projections des prix mondiaux du pétrole peuvent devenir rapidement désuètes. A moyen terme, les prix internationaux du pétrole dépendront de la capacité des pays consommateurs à réaliser des économies d'énergie et à aménager d'autres sources d'énergie, ainsi que de la quantité de pétrole que les pays producteurs fourniront. Aux fins de l'établissement de prévisions à moyen terme, il semblerait prudent de supposer que les prix du pétrole sur les marchés mondiaux continueront à augmenter à un rythme assez rapide.

Croissance de la productivité et de la population active

26. J'aimerais maintenant discuter de la question de l'évolution du potentiel productif de l'économie canadienne; cette question est pertinente dans le cadre des perspectives à moyen terme. Depuis 1973, le taux moyen d'augmentation de la production réelle de l'économie canadienne a été moins élevé qu'au cours des années 1960 et qu'au début des années 1970. Même si cette situation reflète en partie les incidences du ralentissement cyclique enregistré au Canada ainsi que dans d'autres pays industrialisés, elle est attribuable en partie à un ralentissement de la croissance à long terme ou tendancielle de l'économie canadienne au cours des années 1970. Il est important de déterminer si le ralentissement de la croissance tendancielle qui s'est produit au cours des années 1970 se poursuivra au cours des années 1980. Le cadre conventionnel à l'intérieur duquel l'on considère que la croissance à long terme de la DNB est déterminée en fonction du taux de croissance à long terme de l'emploi et du taux de croissance à long terme de la productivité ouvrière est un point de départ utile à l'analyse. La projection des taux de la croissance tendancielle de la DNB est par conséquent fondée sur des projections de chacun des facteurs qui déterminent la croissance de l'emploi à long terme (c'est-à-dire la croissance démographique naturelle, l'immigration nette, la croissance des taux d'activité et l'évolution à long terme des taux de chômage) et la croissance de la productivité à long terme.

27. En ce qui concerne tout d'abord la croissance de la productivité, le ministère des Finances publiera un rapport technique sur cette question intitulé «*Évolution récente de la croissance de la productivité au Canada*», dans lequel on analyse la performance de la productivité au Canada après

nounced slowdown in the post-1973 average rate of productivity growth is attributable to the relatively weak aggregate growth performance of the economy since 1973. In addition, however, the paper identifies two factors which have significantly reduced the rate of productivity growth since 1973: these were the abrupt reversal in the post-1973 period of the 1961-1973 trend of strong productivity growth in Canada's oil and natural gas industry, and reductions in the 1970s in the growth of capital-labour ratios in a number of industrial sectors. Several other factors are examined in the paper as well. With respect to the impact of governmental environmental-protection regulations requiring the installation of pollution abatement equipment, the available data do not permit conclusions to be drawn. Other factors cannot be identified as having contributed significantly to the decline in the rate of productivity growth. These factors include: the increased share of women and young persons in employment; increases in the service sector share of employment; and changes in the post-1973 rate of growth of average hours worked per employee.

28. A large decline in Canadian oil output since 1973, coupled with essentially no growth in natural gas production between 1973 and 1978, was primarily responsible for the sharp decline in productivity in the oil and gas industry since the early 1970s. It is probable that oil and natural gas production will on average grow more slowly in the future than was the case in the period 1961-1973. Taking into account the use of more labour-intensive production techniques in the production of synthetic oil, and the high resource cost of developing frontier supplies, this will imply that future productivity growth in this industry will be lower than that recorded in the 1960s and early 1970s. All other things being equal, this implies that the future trend rate of aggregate productivity growth will be somewhat lower than was recorded from the mid-1950s to the early 1970s. With respect to capital-labour ratios, it is difficult to say how their future growth rates will compare to those of the recent past. In part, to isolate the determinants of capital-labour ratio growth rates. It does seem likely, as was suggested above, that the higher costs of energy inputs in the post-1973 period at least contributed to the decline in the growth of the capital intensity of production. As energy prices continue to increase in the future, further adjustment of technologies towards a more energy-efficient production system will occur. Capital-labour ratio growth rates could continue to decline while this adjustment is occurring, but this need not automatically imply a permanent lowering of productivity growth, once the adjustment process has been completed. Indeed, depending upon what kinds of technological developments were to occur as the economy adapted to the evolving structure of energy prices, the growth rate of labour productivity could accelerate.

1973. Selon notre analyse, une partie du ralentissement marqué du taux moyen de la croissance de la productivité après 1973 est attribuable à la croissance moyenne relativement faible de l'économie depuis 1973. Toutefois, le document indique deux facteurs qui ont entraîné une diminution importante du taux de la croissance de la productivité depuis 1973: le renversement rapide au cours de la période postérieure à 1973 de la tendance à une forte croissance de la productivité enregistrée de 1961 à 1973 dans l'industrie canadienne du pétrole et du gaz naturel, et des réductions, au cours des années 1970, de la croissance des rapports entre les capitaux et la main-d'œuvre dans un certain nombre de secteurs industriels. Plusieurs autres facteurs sont également étudiés dans ce document. En ce qui concerne les incidences de la réglementation gouvernementale sur la protection de l'environnement exigeant l'installation de matériel de réduction de la pollution, les données disponibles ne permettent pas de tirer de conclusions. Aucun autre facteur n'a pu être identifié comme ayant contribué sensiblement à la chute du taux de croissance de la productivité. Les facteurs qui ont été étudiés comprennent: la participation accrue des femmes et des jeunes sur le marché du travail; l'augmentation de la part de l'emploi dans le secteur des services; et les variations au cours de la période postérieure à 1973 du taux d'augmentation du nombre moyen d'heures de travail par employé.

28. La forte diminution de la productivité dans l'industrie du pétrole et du gaz depuis le début des années 1970 est attribuable principalement à un important ralentissement de la production canadienne de pétrole depuis 1973, conjuguée à une croissance presque nulle de la production de gaz naturel de 1973 à 1978. Il est probable que la production de pétrole et de gaz naturel augmentera en moyenne plus lentement au cours des prochaines années que ce fut le cas au cours de la période allant de 1961 à 1973. Compte tenu de l'utilisation de plus en plus grande de techniques de production du pétrole synthétique à forte proportion de main-d'œuvre et du coût élevé en ressources de l'aménagement des ressources inexploitées, la croissance future de la productivité dans ce secteur sera plus faible que celle qui a été enregistrée au cours des années 1960 et au début des années 1970. Toutes choses étant égales d'ailleurs, cela signifie que le taux tendanciel de la croissance moyenne de la productivité sera légèrement inférieur à ce qu'il était du milieu des années 1950 au début des années 1970. En ce qui concerne les rapports entre les capitaux et la main-d'œuvre, il est difficile de dire de quelle façon les taux de croissance futurs se compareront avec ceux des années précédentes, parce que, en partie, il est difficile d'isoler les facteurs déterminants des taux de croissance dans ce domaine. Il semble probable, comme nous l'avons déjà proposé, que l'augmentation des coûts des intrants d'énergie au cours de la période postérieure à 1973 a du moins contribué à la chute de la croissance de l'intensité capitaliste de la production. Étant donné que les prix de l'énergie continueront à augmenter à l'avenir, il faudra rajuster les technologies en vue d'en arriver à un système de production qui permet d'économiser l'énergie. Ainsi, les taux de croissance du rapport entre les capitaux et la main-d'œuvre pourraient continuer à diminuer; mais cela ne signifie pas automatiquement une baisse permanente de la croissance de la productivité lorsque le processus de rajustement aura été terminé. En effet, le taux de croissance de la productivité ouvrière

29. A reasonable judgment based on these results is that the trend rate of productivity growth over the medium term will remain lower than it was over the postwar period to 1973. However, the reduction in trend productivity growth which has occurred has probably not been large enough to make productivity growth a constraint to the attainment of an average rate of GNE growth in the 3.0-4.0 per cent range, given our expectation of labour force growth in the 2.0 per cent range.

30. Within a long-term context, labour force growth is the major determinant of employment growth. Future rates of labour force growth, in turn, are dependant upon the rate of increase of the working-age population and the evolution of labour force participation rates. Our projection of working-age population growth is based upon one of the current Statistics Canada population projections. We expect working-age population growth to slow down rather rapidly in the first half of the 1980s, from a rate of increase in 1980 of 1.7 per cent to an average rate of increase in the 1983-1985 period of 1.0 per cent year. This pattern reflects the declines in the Canadian fertility rate in the late 1960s. The projected rates of growth of the working-age population are substantially lower than the rates of growth recorded during the 1970s; during that decade, increases in the working-age population averaged 2.2 per cent per annum. The depressing impact of this working-age population growth profile upon labour force growth should be offset to some extent, however, by continued pronounced increases in the aggregate participation rate. As I noted earlier, we have examined the evolution of participation rates in Canada in some detail; the results of our work will be published shortly in the technical paper entitled *Participation Rate and Labour Force Growth in Canada*. On the basis of this work, we conclude that the participation rate of adult women will continue to increase at a rapid rate over the medium term; this will underly sustained increases in the aggregate participation rate. Over the six-year period 1980-1985, the aggregate participation rate is projected to increase by 3.2 percentage points. This compares with an increase during the preceding six-year period, 1974-1979, of 3.6 percentage points. Based upon the projections for the working-age population and the aggregate participation rate, labour force growth over the period to 1985 is projected to average roughly 2.0 per cent year.

The Current Status of the Department of Finance's Medium-Term Projection Work

31. I have reviewed to this point some of the major considerations which we are taking into account as we develop a revised medium-term outlook. Our revision process is still at a somewhat preliminary stage, and as you can appreciate from some of my remarks on the external environment and energy

pourrait augmenter plus rapidement selon l'évolution technologique qui se produira au moment de l'adaptation de l'économie à l'évolution des prix de l'énergie.

29. Compte tenu de ces résultats, on peut dire avec raison que le taux tendanciel de la croissance de la productivité à moyen terme demeurera inférieur à celui qui a été enregistré de la période de l'après-guerre à 1973. Toutefois, le ralentissement de la croissance tendancielle de la productivité n'a probablement pas été assez important pour empêcher la réalisation d'un taux moyen de croissance de la DNB de l'ordre de 3 à 4 pour cent, compte tenu du fait que nous prévoyons un taux de croissance de la population active de l'ordre de 2 pour cent.

30. A long terme, la croissance de la population active est le facteur déterminant de la croissance de l'emploi. Les taux futurs de la croissance de la population active dépendent à leur tour du taux d'augmentation de la population d'âge actif et de l'évolution des taux d'activité. Notre projection de la croissance de la population d'âge actif se fonde sur l'une des projections actuelles de la population de Statistique Canada. Nous nous attendons à un ralentissement plutôt rapide de la croissance de la population d'âge actif au cours de la première moitié des années 1980; cette croissance devrait passer d'un taux de 1.7 pour cent en 1980 à un taux moyen de 1 pour cent par année au cours de la période 1983-85. Ce modèle traduit les chutes du taux de fécondité enregistrées au Canada à la fin des années 1960. Les taux prévus de la croissance de la population d'âge actif sont sensiblement inférieurs aux taux de croissance enregistrés au cours des années 1970; au cours de cette décennie, les augmentations de la population d'âge actif se sont situées en moyenne à 2.2 pour cent par année. Toutefois, les incidences défavorables de ce profil de la croissance de la population d'âge actif sur la croissance de la population active devraient être compensées dans une certaine mesure par le maintien des augmentations marquées du taux global d'activité. Comme je l'ai déjà souligné, nous avons étudié en détail l'évolution des taux d'activité au Canada; les résultats de notre travail seront publiés sous peu dans le document technique intitulé *Taux d'activité et croissance de la population active au Canada*. A la suite de ce travail, nous pouvons conclure que le taux d'activité des femmes adultes continuera à augmenter rapidement à moyen terme, ce qui entraînera des augmentations soutenues du taux global d'activité. On prévoit que le taux global d'activité, au cours de la période de six ans, soit de 1980 à 1985, augmentera de 3.2 points de pourcentage comparativement à une augmentation de 3.6 points de pourcentage au cours de la précédente période de six ans, soit de 1974 à 1979. Compte tenu des projections relatives à la population d'âge actif et au taux global d'activité, on prévoit que la croissance de la population active au cours de la période allant jusqu'à 1985 se situera en moyenne à près de 2 pour cent par année.

État d'avancement des travaux de projection à moyen terme effectués par le ministère des Finances

31. Jusqu'à maintenant, j'ai examiné certaines des principales considérations dont nous tenons compte dans l'élaboration de nouvelles perspectives à moyen terme. Notre processus de révision en est encore au stade préliminaire, et comme vous pouvez le constater d'après mes observations sur le contexte

prices, a considerable degree of uncertainty surrounds some of the assumptions which we must make. For this reason, I propose to review the outlook as it was presented at the time of the budget last December, and indicate for you the expected directions of change of some of the main aggregates vis-à-vis the budget projection.

32. The table below compares the main elements of the Department of Finance's December 1979 medium-term projection with those of the then-current projections of independent agencies and forecast groups. Owing to differences in methodologies and/or underlying assumptions, none of the various projections were identical. However, it is probably fair to state that the similarities in these projections were more striking than the differences, with the trends in most major variables being similar. It is also the case, however, that the Finance view was on the pessimistic end of the range.

33. Average annual real GNE growth projections ranged from 3.0 per cent (*Finance*) to 3.8 per cent (*DRI*), with the other two forecast groups being in the middle. Most of the variation in the real growth projections was due to the differing views on the outlook for productivity growth; projected employment growth was very similar for the most part. Only *DRI* projected employment growth much higher than the others.

international et les prix de l'énergie, une grande incertitude entoure certaines des hypothèses que nous devons faire. Ainsi, je propose d'examiner les perspectives présentées dans le budget de décembre dernier et de vous indiquer les orientations prévues de l'évolution de certains des principaux agrégats par rapport à la projection budgétaire.

32. Le tableau ci-dessous présente une comparaison entre les principaux éléments de la projection à moyen terme effectuée par le ministère des Finances en décembre 1979 et ceux des projections alors courantes d'organismes et de groupes indépendants spécialistes en prévisions. En raison des différences entre les méthodes utilisées et les hypothèses sous-jacentes, aucune des projections n'est identique. Toutefois, il est probablement juste de dire que les ressemblances de ces projections sont plus saisissantes que les différences, étant donné que les tendances de la plupart des grandes variables sont semblables. Toutefois, il est également vrai de dire que le point de vue du ministère des Finances est plus pessimiste.

33. Le taux annuel moyen prévu de la croissance réelle de la DNB va de 3 pour cent (Finances) à 3.8 pour cent (DRI), les projections des deux autres groupes de prévision se situant entre les deux. L'écart tient surtout aux taux différents de croissance de la productivité adoptés dans les projections. La croissance projetée de l'emploi est très semblable en général. Seul *DRI* prévoit un taux un peu plus élevé que les autres organismes.

Main Elements of December, 1979 Medium Term Projections

	Finance	Economic Council	Informetrica		DRI
			Reference Projection	Wage Acceleration Projection	
<u>Main Aggregates</u>					
GNE	3.0	3.6	3.5	3.4	3.8
Productivity	0.6	1.2	1.2	1.5	1.1
Employment	2.4	2.4	2.3	2.1	2.7
Labour force	2.3	1.9	2.1	2.1	2.3
Unemployment rate (1985)	7.5	4.8	7.1	7.8	6.0
<u>Prices and Wages</u>					
CPI	8.4-9.5	8.8	7.3	8.3	7.9
Average wages	8.8-9.9	9.9	8.5	9.8	9.1

(1) Figures given in this table are average annual percentage growth rates calculated over the seven-year period 1979-1985, except for the unemployment rate which is the level projected to obtain in 1985.

SOURCE: Economic Council of Canada, Reference Solution, *Two Cheers for the Eighties*, Sixteenth Annual Review, 1979; Data Resources Incorporated (Canada) TRENDLONG1105; Informetrica Ltd., Post-Workshop I-79 Forecast, and Pre-Workshop II-79, Wage-Acceleration Scenario; and Department of Finance, *The Economic Assumptions Underlying the Fiscal Projections of the Budget*, December 11, 1979.

Principaux éléments des projections à moyen terme
effectuées en décembre 1979

	Finances	Conseil économique	Informetrica		DRI
			Projection de référence	Avec accélération des salaires	
Grands agrégats					
DNB	3.0	3.6	3.5	3.4	3.8
Productivité	0.6	1.2	1.2	1.5	1.1
Emploi	2.4	2.4	2.3	2.1	2.7
Population active	2.3	1.9	2.1	2.1	2.3
Taux de chômage (1985)	7.5	4.8	7.1	7.8	6.0
Prix et salaires					
IPC	8.4-9.5	8.8	7.3	8.3	7.9
Salaires moyens	8.8-9.9	9.9	8.5	9.8	9.1

(1) Les chiffres du tableau représentent les taux annuels moyens de croissance calculés sur les sept années de la période de 1979-1985, sauf pour le taux de chômage, qui est le niveau projeté pour 1985.

SOURCES: Conseil économique du Canada, Solution de référence, *Le fardeau de l'inertie*, Seizième rapport annuel, 1979; Data Resources Incorporated (Canada), TRENDLONG 1105; Informetrica Ltée, Prévision après l'atelier I-79; et Scénario d'accélération des salaires avant l'atelier II-79; ministère des Finances, *Hypothèses économiques à la base des prévisions financières du Budget*, décembre 1979.

34. Two distinct views were apparent regarding labour force participation in the medium-term. In the DRI, Informetrica, and Finance projections, the aggregate participation rate rose to over 66 per cent of the source population by 1985, primarily because of a projected continuing of the rise in the participation rate of adult women. The Economic Council took a different view, anticipating a substantial slowing of the rate of growth of labour force participation. The differences in the projected growth of the labour force and of employment led to significant differences in the projections of the unemployment rate in 1985.

35. Finance's range for the average rate of inflation was higher than most other projections, in part because of the incorporation of the excise tax on transportation fuels in its projection. Other factors also contributed to these differences—different assumptions for food price growth and the exchange rate, for example. Informetrica projected the lowest growth for wages and prices in their reference or base projection. However they felt at that time that the main risk to that projection was that wages and prices could grow much faster, and so produced a second "wage acceleration" projection.

36. The projected structures of aggregate demand were fairly similar with growth being led by non-residential investment in all cases. The range of growth rates projected for that component, which includes both energy and non-energy investment, was quite small, from a low of 6.0 per cent by the Economic Council to Informetrica's 6.6 per cent in their reference projection. All groups but Informetrica had con-

34. Les vues sont divisées sur l'évolution à moyen terme des taux d'activité. Selon DRI, Informetrica et le ministère des Finances, le taux global d'activité dépassera 66 pour cent de la population de référence d'ici 1985, surtout à cause de la croissance constante du taux de participation des femmes adultes. Le Conseil économique prévoit par contre un ralentissement sensible du rythme de croissance des taux d'activité. Les taux différents d'augmentation de la population active et du nombre d'emplois se traduisent par des écarts sensibles entre les taux de chômage projetés pour 1985.

35. Étant donné que le ministère des Finances a tenu compte du relèvement de la taxe d'accise sur les carburants, ses projections en ce qui concerne le taux moyen d'inflation sont plus élevées que la plupart des autres projections. D'autres facteurs expliquent également ces écarts: différentes hypothèses en ce qui concerne l'augmentation des prix des aliments et du taux de change, par exemple. C'est Informetrica qui a prévu la plus faible augmentation des salaires et des prix dans sa projection de référence de base. Toutefois, elle a jugé à ce moment-là que le principal danger de cette projection était que les salaires et les prix pourraient augmenter plus rapidement et ainsi entraîner l'établissement d'une deuxième projection «avec accélération des salaires».

36. L'évolution prévue des principales composantes de la demande globale présentant beaucoup de similitudes dans les diverses projections. Chacune d'entre elles prévoyait que le principal élément de vigueur serait l'investissement non résidentiel. Les rythmes prévus de croissance à l'égard de cette composante, qui inclue à la fois les investissements dans le secteur de l'énergie et les autres secteurs, étaient assez voisins,

sumption leading real growth, and all the groups projected slow growth rates for real government expenditures in the medium term. Residential investment was expected to be the slowest growing component by all the forecasters. Projected foreign trade growth rates were also quite similar.

37. Each of these projections attempted, to some extent, to anticipate the measures announced in the December 11 budget. The Finance projection of course included the precise budget package. Since the budget never became law, all of these projections would be different for this reason alone if they were to be redone now. One of the major changes which would result from the removal of the budget measures from the Finance projection would be a lowering of the rate of inflation, as the estimated effects of the proposed gasoline excise tax were eliminated.

38. These projections would be different if they were done today for other reasons as well. As I have already noted, it appears that the U.S. economy will experience a more severe downturn than was generally assumed last fall. If the apparent U.S. recession serves to dampen or to break inflationary expectations, this should have a spill-over effect in Canada, on both prices and wages. I would suggest that a modestly optimistic projection of wage and price growth over the next six years would fall in the low end of the range suggested in our budget projection. The real growth and unemployment rate projections would change as well. The deterioration in the U.S. short-term outlook implies lower export growth than was being projected last fall, while the recent run-up in interest rates has had negative impacts in a number of areas of the domestic economy. The weaker Canadian growth performance which these developments imply will in all probability be matched by a higher and more sustained increase in the unemployment rate than was projected last fall.

39. I would like to conclude this review by discussing the medium-term outlook for two important components of aggregate demand—personal consumption expenditures and business non-residential investment. In this context, I will draw heavily on the results of our recent research into the behaviour of savings rates in the personal sector of the economy, and the movement of real rates of return and the cost of capital in the corporate sector.

40. During the period since 1970 consumption expenditures have accounted, on average, for about 60 per cent of GNE. The outlook for consumption growth is therefore a very significant factor in the outlook for the economy as a whole over the medium term. Given the moderate gains in real personal disposable income expected over the medium term, the support given by consumption growth to the overall growth in GNE hinges crucially on the future behaviour of the personal sav-

allant de 6 pour cent dans le cas du Conseil économique à 6.6 pour cent dans la projection de référence d'Informetrica. Sauf dans le cas d'Informetrica, tous les groupes ont prévu que la consommation croîtrait plus rapidement que la croissance réelle et tous les groupes ont prévu que les dépenses publiques réelles continueraient d'augmenter lentement à moyen terme. Tous les groupes ont prévu que les investissements résidentiels devraient être l'élément le moins vigoureux. Les projections des taux de croissance du commerce extérieur étaient également assez semblables.

37. Dans chacune de ces projections, on a essayé dans une certaine mesure de prévoir les mesures qui seraient annoncées dans le Budget du 11 décembre. Bien entendu, le projection du ministère des Finances comprenait les chiffres précis du Budget. Étant donné que le Budget n'a pas été adopté, toutes ces projections seraient différentes si elles étaient faites maintenant. L'un des principaux changements qui résulteraient de la suppression des mesures budgétaires dans la projection du ministère des Finances serait une diminution du taux d'inflation, étant donné que les effets prévus de la hausse proposée de la taxe d'accise sur l'essence ont été supprimés.

38. Ces projections seraient différentes si elles étaient faites aujourd'hui pour d'autres raisons également. Comme je l'ai déjà souligné, il semble que l'économie américaine connaîtra une baisse plus grave qu'on ne l'avait généralement prévu l'automne dernier. Si la récession apparente aux États-Unis sert à ralentir ou à annuler les attentes inflationnistes, cela devrait avoir un effet d'entraînement sur les prix et les salaires au Canada. Selon moi, une projection modestement optimiste de la croissance des salaires et des prix au cours des six prochaines années se situerait au niveau inférieur de la fourchette proposée dans notre projection budgétaire. Les projections concernant la croissance réelle et le taux de chômage ne seraient pas les mêmes non plus. La détérioration des perspectives à court terme aux États-Unis comporte une croissance des exportations moins importante que celle qui avait été prévue l'automne dernier, alors que la récente augmentation des taux d'intérêt a eu des effets néfastes dans un certain nombre de secteurs de l'économie nationale. Ces événements entraînent un ralentissement de la croissance au Canada qui sera, tout probablement, accompagné d'une augmentation plus élevée et plus soutenue du taux de chômage que celle qui avait été prévue l'automne dernier.

39. J'aimerais conclure cet examen en étudiant les perspectives à moyen terme concernant deux éléments importants de la demande globale, soit les dépenses de consommateurs et les investissements non résidentiels des entreprises. Dans ce contexte, je m'inspirerai fortement des résultats de notre récente recherche sur le comportement des taux d'épargne des particuliers et sur l'évolution des taux réels de rentabilité et des coûts d'immobilisation en ce qui concerne les entreprises.

40. Depuis 1970, les dépenses des consommateurs ont représenté en moyenne environ 60 pour cent de la DNB. Les perspectives de la croissance de la consommation sont donc un facteur très important en ce qui concerne les perspectives globales à moyen terme de l'économie. Compte tenu des gains modestes prévus à moyen terme au chapitre du revenu disponible réel des particuliers, l'appui fourni par la croissance de la consommation à la croissance globale de la DNB est axé

ings rate (i.e. the percentage of personal disposable income that is saved rather than consumed).

41. Since 1970, a dramatic change in the savings behaviour of the personal sector in Canada has occurred. The personal savings rate more than doubled in the early 1970s, increasing from a level of 5.3 per cent in 1970 to a peak of 10.9 per cent in 1975. In each year since 1975, the savings rate has remained at or above 10 per cent. A number of factors have been cited as being contributors to this increase in personal savings rates. These factors include changes introduced in the tax treatment of various forms of savings, including the treatment of qualified contributions to registered retirement savings plans, increasing rates of home ownership especially among younger households, and the growing importance of contractual saving in the overall saving of Canadian households. Very striking, however, is the close relationship that existed during the first half of the 1970s between the rapid increase in the personal savings rate and the marked acceleration in the rate of inflation that characterized this period. It appears that the partially-unanticipated acceleration in inflation in the first half of the 1970s may have prompted consumers to save more of their disposable income, in order to restore the real value of their financial wealth. The greater uncertainty engendered by rising rates of inflation may also have led to an increase in personal savings.

42. In addition, a number of more direct linkages can be traced between inflation and the personal savings rate. First, during periods of high inflation, nominal interest rates tend to move in line with heightened inflationary expectations to provide some offset to the anticipated erosion of the real value of personal financial assets. Higher rates of anticipated inflation thus lead to increases in nominal interest income as inflation "premiums" are built into nominal interest rates; to the extent that individuals do not consume the inflation premiums, this then leads to increases in measured personal savings. Estimates prepared in the Department of Finance, and reported in our forthcoming study, *The Recent Behaviour of the Personal Savings Rate in Canada*, indicate that this factor alone may have accounted for roughly two-fifths of the increase in the average savings rate between 1962-1970 and 1971-1979. A second important linkage is through employer contributions to trustee pension plans. These contributions are considered in the national accounts as a form of supplementary labour income and hence as a form of personal savings. Since 1960, employer contributions as a share of personal disposable income have more than doubled in importance, rising from 0.9 per cent in 1960 to 2.1 per cent in 1978, with about 70 per cent of this increase having occurred since 1970. As well as reflecting increased rates of membership in private pension plans and enhanced pension benefits, the increased contribution ratios also reflect increases in the employer contributions made to cover the growth of unfunded liabilities in pension funds, which have been closely related to the acceleration of inflation.

fondamentalement sur le comportement futur du taux d'épargne des particuliers (c'est-à-dire le pourcentage du revenu disponible des particuliers qui est épargné plutôt que dépensé).

41. Depuis 1970, il s'est produit une évolution importante du comportement de l'épargne des particuliers au Canada. Le taux d'épargne des particuliers a plus que doublé au début des années 1970, passant de 5.3 pour cent en 1970 à un sommet de 10.9 pour cent en 1975. Au cours de chacune des années depuis 1975, le taux d'épargne n'a jamais été inférieur à 10 pour cent. On a mentionné qu'un certain nombre de facteurs avaient contribué à cette augmentation des taux d'épargne des particuliers. Ces facteurs comprennent les modifications apportées au traitement fiscal des diverses formes d'épargne, y compris le traitement des cotisations admissibles à des régimes enregistrés d'épargne retraite, l'augmentation du nombre des propriétaires surtout chez les jeunes ménages et l'importance accrue de l'épargne contractuelle dans l'épargne globale des ménages canadiens. Toutefois, l'étroite relation qui existait au cours de la première moitié des années 70 entre l'augmentation rapide du taux d'épargne des particuliers et l'accélération marquée du taux d'inflation qui a caractérisé cette période est très frappante. Il semble que l'accélération en partie imprévue de l'inflation au cours de la première moitié des années 1970 ait amené les consommateurs à épargner davantage leur revenu disponible afin de rétablir la valeur réelle de leur richesse financière. Il se peut également que l'incertitude plus grande engendrée par l'augmentation des taux d'inflation ait entraîné un accroissement de l'épargne des particuliers.

42. Il existe, en outre, de nombreux rapports plus directs entre l'inflation et le taux d'épargne des particuliers. On a d'abord noté qu'au cours de la période où le taux d'inflation était élevé, le taux d'intérêt nominal a eu tendance à suivre le taux élevé d'inflation prévu pour compenser l'érosion anticipée de la valeur réelle de l'actif financier des particuliers. Les taux plus élevés, en raison de l'inflation, ont donc entraîné une augmentation du revenu d'intérêt nominal, car l'on tient compte de l'inflation en établissant les taux d'intérêt; dans la mesure où les particuliers ne dépensent pas la «prime à l'inflation», il en découle des augmentations de l'épargne mesurée. Selon les estimations du ministère des Finances, dont fera d'ailleurs état notre étude intitulée *Évolution récente du taux d'épargne des particuliers au Canada*, ce seul facteur pourrait avoir contribué dans une proportion de deux cinquièmes à l'augmentation du taux moyen d'épargne qui a prévalu entre 1971 et 1979 par opposition à la période allant de 1962 à 1970. Un deuxième rapport a trait aux contributions versées par l'employeur au titre des régimes de pension en fiducie. Ces contributions sont vues, dans les comptes nationaux, comme étant un revenu supplémentaire provenant d'un emploi et ainsi ils constituent une forme d'épargne personnelle. Depuis 1960, la contribution des employeurs, exprimée en pourcentage du revenu personnel disponible, a doublé, passant de 0.9% en 1960 à 2.1% en 1978; environ 70% de cette hausse s'est d'ailleurs produite depuis 1970. Cette hausse de la part contributive des employeurs découle non seulement de l'accroissement des adhésions à des régimes de pension privés et de l'augmentation des prestations, mais aussi des contributions de l'employeur visant à couvrir l'augmentation des déficits réalisés, qui ont été liés étroitement à la hausse du taux de l'inflation.

43. Over the medium term, it is expected that the various tax incentives offered in the past to personal savings (*including the treatment of qualified contributions to registered retirement savings plans and registered home ownership plans*), and a profile of relatively high though decelerating rates of inflation, will act to maintain the personal savings rate at a level close to the historically high rates experienced in recent years. This, combined with the modest gains expected in real personal disposable income, implies that consumption expenditures will grow at rates roughly in line with the growth of GNE. Growth in consumption expenditures is thus likely to provide little, if any, incremental support to overall growth in the economy.

44. The main element of strength in the demand profile of the revised medium-term projection is likely to continue to be non-residential investment. For the past several years, we have been distinguishing between energy-related and non-energy investment within this overall sector. Looking first at the energy side, investment in energy-related projects is expected to be strong in the medium term. The Department of Finance prepares estimates of energy investment in consultation with the Department of Energy, Mines and Resources, as well as with other governmental and non-governmental agencies. These estimates suggest that investment expenditures for oil and gas exploration and development, oil sands projects, pipelines, electrical power, and gas distribution will exceed 40 billion constant 1971 dollars (*or 85 billion 1979 dollars*) in the 1980-1985 period. Electrical power investment is the largest single element of energy-related investment; in this sector, annual levels of investment are expected not to change much over the medium term. This pattern, which stands out in sharp contrast to the steady expansion of electric power generation capacity in the past, reflects a number of developments: the slow economic growth experienced since the mid 1970s; only moderate rates of growth expected over the medium term; significant increases in electricity rates; and conservation measures which have been promoted by governments; all of which have worked to reduce current and projected rates of electricity demand increases. Existing capacity and committed expenditures are expected to be sufficient to meet demand over the next decade. Only recently Ontario Hydro announced the postponement of the Darlington nuclear plant until the late 1980s.

45. The performance of non-residential non-energy investment will depend upon the interaction between rates of return on new incremental capital and the supply cost of investment funds. Estimates presented in our forthcoming report on *Rates of Return and Investment Profitability* show that the real rate of return on capital in the corporate non-financial sector recovered significantly in late 1978-early 1979 from the historically low levels reached in 1977. The real rate of return had been restored in 1979 to levels comparable to the levels experienced in two earlier seven-year periods of strong non-residential investment growth (*i.e., 1961-1967 and 1969-1975*). The return to more normal rates of profitability reflects in part the depreciation of the exchange rate, the sharp fall in

43. A moyen terme, on croit que les divers stimulants fiscaux offerts au chapitre de l'épargne personnelle (dont le traitement accordé aux contributions admissibles à des régimes enregistrés d'épargne-retraite et à des régimes enregistrés d'épargne-logement) ainsi que la continuation de taux d'inflation relativement élevés, quoique en baisse, résulteront dans le maintien de taux d'épargne des particuliers semblables aux taux élevés que nous avons connus au cours des dernières années. Cela, allié à la modeste progression attendue en ce qui a trait au revenu personnel disponible, sous-entend que les dépenses relatives à la consommation augmenteront à des taux qui concorderont sensiblement avec la croissance de la DNB. Ainsi, l'augmentation des dépenses relatives à la consommation n'appuiera que faiblement, voire pas du tout, la croissance globale de l'économie du pays.

44. Le principal élément du raffermissement de la demande, selon la nouvelle projection à moyen terme, sera probablement les investissements non-résidentiels. Depuis plusieurs années, nous faisons une distinction entre les investissements dans le secteur énergétique et les autres. Si l'on considère les premiers, on prévoit que les investissements dans des projets de nature énergétique resteront importants à moyen terme. Le ministère des Finances prépare actuellement des prévisions sur les investissements dans le domaine de l'énergie, de concert avec le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ainsi qu'avec d'autres organismes publics et privés. Selon ces prévisions, les dépenses en investissements pour l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz naturel, les sables bitumineux, les oléoducs, les réseaux de distribution d'électricité sont les plus importantes; dans ce secteur le niveau annuel des investissements ne devrait pas changer beaucoup à moyen terme. Cette régularité qui contraste fortement avec l'expansion constante de la capacité de production d'énergie électrique dans le passé, est due à un certain nombre de facteurs: le ralentissement de la croissance économique depuis le milieu des années 1970; la prévision de taux de croissance modérés à moyen terme; des augmentations importantes du prix de l'électricité; et les mesures prises par les administrations publiques pour favoriser les économies d'énergie; tous ces facteurs ont contribué à réduire l'augmentation des taux actuel et projeté de la demande en matière d'électricité. On prévoit que la capacité de production actuelle et les fonds engagés devraient suffire à répondre à la demande au cours de la prochaine décennie. Tout récemment, Hydro-Ontario a annoncé que la construction de la centrale nucléaire de Darlington était reportée à la fin des années 1980.

45. Les résultats en ce qui concerne les investissements non-énergétiques et non-résidentiels dépendront à la fois des taux de rendement des capitaux nouvellement dégagés et du coût de l'argent consacré aux investissements. Les estimations présentées dans le rapport intitulé *Taux de rendement et rentabilité des investissements*, qui sera bientôt publié, démontrent que le taux de rendement réel du capital dans le secteur non financier a connu une hausse marquée à la fin de 1978 et au début de 1979, après les fortes baisses enregistrées au cours des années précédentes. Le taux de rendement réel s'est relevé en 1979 à un niveau comparable à ceux des deux périodes préalables de sept ans au cours desquelles on a noté une forte croissance des investissements non résidentiels (c'est-à-dire de

real wage costs, and the strong recovery in capacity utilization rates since early 1978.

46. There have been important differences in the behaviour of rates of return in the energy and non-energy sectors. After-tax rates of return in the energy sector have remained fairly high since 1973, even in the face of falling rates of capacity utilization in the sector and even given the fact that new sources of energy are currently more expensive to find and to bring into production than in previous years. The principal reason the energy sector rates of return have remained high has been the increase in energy prices since 1973. Given the outlook for energy prices which I described earlier, after-tax rates of return should continue to be high in the energy sector, and will help to support the energy investment outlook which I have described.

47. The situation has been different in the non-energy sector. Here, after-tax rates of return in 1979 were somewhat lower on average than in previous periods of strong growth in non-residential investment. Rates of return in manufacturing industries did recover to their previous levels, but in other industries in the sector these rates remained lower.

48. The current short-term economic outlook suggests that real rates of return and investment profitability could be depressed in the early 1980s. In addition, the cost of energy inputs will continue to rise in real terms over the medium term. As real energy prices rise, rates of return on current energy-intensive capital will fall, while those on new energy-efficient capital will be comparatively high. This could lead to the replacement of old capital as the economy adjusts to higher energy prices, and support a strong non-energy investment profile over the medium term. The stronger productivity outlook and lower inflation profile will help here, as well, and should maintain real rates of return and investment profitability in the medium term.

49. The incentive to invest also depends on the cost of investment funds, which can be viewed as an average of the cost of debt and equity capital. The costs of the different types of capital have been moving differently in recent years. In both Canada and the U.S. the cost of equity capital rose in the mid 1970s, but it appears that, in Canada at least, it subsequently fell back toward historical levels in the second half of the decade.

50. The rapid increase in nominal interest rates during 1979 caused the real rate of interest, and consequently the cost of debt capital, to increase. This trend has recently been reversed. Over the medium term, the evolution of real rates of interest will depend both on domestic and international developments, in particular upon the degree of success in reducing inflation,

1961 à 1967 et de 1969 à 1975). Le retour à des taux de rentabilité plus normaux reflète, en partie, la dépréciation du taux de change, la forte baisse des salaires réels ainsi que l'augmentation des taux d'utilisation de la capacité de production depuis le début de 1978.

46. On a noté d'importantes différences dans le comportement des taux de rendement dans le secteur énergétique et dans les autres secteurs. Les taux de rendement après impôts, dans le secteur énergétique, sont restés relativement élevés depuis 1973, au dépit de la diminution des taux d'utilisation de la capacité de production dans ce secteur et du fait que la découverte et l'exploitation de nouvelles sources d'énergie coûtent davantage qu'il y a quelques années. Les taux de rendement élevés dans le secteur énergétique s'expliquent principalement par l'augmentation du prix de l'énergie depuis 1973. Étant donné la perspective du prix de l'énergie que j'ai notée plus tôt, les taux de rendement, après impôts, devraient continuer à être élevés dans le secteur de l'énergie, et aideront à appuyer les projets d'investissements en matière d'énergie dont j'ai parlé.

47. La situation diffère toutefois dans le secteur non-énergétique. Les taux de rendement, après impôts, en 1979 étaient généralement inférieurs à ceux notés au cours des périodes antérieures de forte croissance des investissements non-résidentiels. Les taux de rendement dans le secteur de l'industrie manufacturière sont revenus à leur niveau précédent, mais dans d'autres industries, ils sont demeurés plus bas.

48. Selon la perspective économique actuelle à court terme, il est probable que les taux de rendement et la rentabilité des investissements connaîtront une baisse au début des années 1980. En outre, le coût des intrants d'énergie, en termes réels, continuera de s'accroître à moyen terme. Au fur et à mesure que le prix réel de l'énergie augmentera, les taux de rendement des équipements à forte consommation d'énergie seront à la baisse, alors que le taux de rendement des investissements dans des équipements à bon rendement énergétique sera plus élevé. Cela pourrait entraîner le remplacement des équipements plus vieux, à mesure que l'économie s'adaptera à des prix élevés en matière d'énergie, et appuyer une forte tendance en matière d'investissements non-énergétiques à moyen terme. La perspective d'une productivité accrue et un taux d'inflation moins élevé contribueront aussi à ce résultat et devraient permettre de maintenir les taux réels de rendement et la rentabilité des investissements à moyen terme.

49. L'incitation à investir dépend également du coût du financement, qui peut-être considéré comme une moyenne du coût des fonds d'emprunt et des fonds propres. Les coûts des différents types de capitaux ont évolué de façon différente au cours des dernières années. Tant au Canada qu'aux États-Unis le coût des fonds propres a augmenté au milieu des années 1970, mais il semble que, au Canada du moins, il soit revenu aux niveaux enregistrés par le passé au cours de la seconde moitié de la dernière décennie.

50. L'augmentation rapide des taux d'intérêt nominaux au cours de 1979 a entraîné une augmentation du taux d'intérêt réel et, par conséquent, du coût des fonds d'emprunt. Cette tendance vient d'être renversée. À moyen terme, l'évolution des taux d'intérêt réels dépendra à la fois des événements sur le plan national et international, en particulier de la réussite au

and upon the length and severity of the recession which is now believed to have begun in the United States.

Summary

51. As the discussion thus far has been rather detailed, it may be useful in closing to summarize the main points that pertain to Canada's medium-term economic prospects. First, it is important to bear in mind that Canada's potential growth rate has been declining in recent years and is likely to continue to decline over the longer term. The primary reason for this decline is the slowing in labour force growth, although as I discussed above there are good reasons for believing that trend productivity growth also fell during the second half of the 1970s. It remains, uncertain, however, as to how much of this decline in productivity growth might be recaptured in the medium and longer term.

52. Over the next few years, the main challenge facing us will be to keep the economy growing at close to its potential growth rate. Attainment of this kind of growth performance will depend very much upon developments in three important areas: (i) the external environment, (ii) the performance of domestic wages and prices, and (iii) the outlook for investment expenditures.

53. Although there is a great deal of uncertainty as to the short-term outlook for inflation and growth in the U.S., there is a fairly widely-held view that over the first half of the 1980s, only modest growth is expected for Canada's major trading partner. Similar prospects seem likely for most other OECD countries, as high priority is given to reducing the high rates of inflation that many countries are currently experiencing.

54. With this kind of international environment likely to emerge, a steady reduction in Canada's rate of inflation becomes an essential condition for the achievement of potential growth led by the private sector. There are very close and important links between the performance of costs, prices and productivity and the growth of aggregate demand. A steady reduction in the rate of inflation is necessary to provide support to real income growth and consumption growth. Lower rates of price increase, which help to ensure adequate real rates of return, lower costs of capital, and an environment more conducive to long-term investment planning, are also critical to the performance of investment. Finally, continued improvement in our cost and price performance is important to ensuring the ability of Canadian producers to compete effectively in both domestic and foreign markets.

55. No one should underestimate the difficulties in achieving potential growth, or doing even better, while at the same time successfully reducing the growth in costs and prices. This

chapitre de la lutte contre l'inflation et de la durée et de la gravité de la récession qui semble être commencée aux États-Unis.

Résumé

51. Étant donné que l'étude a jusqu'à maintenant été plutôt détaillée, il peut-être utile, en terminant, de résumer les principaux points qui touchent les perspectives économiques à moyen terme au Canada. Tout d'abord, il faut se rappeler que le taux de croissance potentielle au Canada a diminué au cours des dernières années et qu'il peut continuer à diminuer à long terme. La principale raison de cette chute et le ralentissement de la croissance de la population active, même si, comme je l'ai déjà souligné, nous avons de bonnes raisons de croire que la croissance tendancielle de la productivité a également chuté au cours de la deuxième moitié des années 1970. Toutefois, nous ne connaissons pas encore très bien l'ampleur de la reprise au chapitre de la croissance de la productivité à moyen et à long termes.

52. Au cours des prochaines années, le principal défi qu'il nous faudra relever sera de maintenir la croissance de l'économie à un niveau se rapprochant du taux de croissance potentielle. La réalisation de cet objectif dépendra beaucoup des événements qui surviendront dans trois domaines importants: (i) le contexte international, (ii) la performance des salaires et des prix sur le plan national, et (iii) les perspectives concernant les dépenses d'investissement.

53. Bien qu'il y ait un grand nombre de points d'incertitude quant aux perspectives à court terme en ce qui concerne l'inflation et la croissance aux États-Unis, plusieurs partagent le point de vue que, au cours de la première moitié des années 1980, le principal partenaire commercial du Canada n'enregistrera qu'une croissance modérée. Des perspectives semblables semblent probables dans le cas de la plupart des autres pays de l'OCDE, étant donné que l'on accorde une grande priorité à la réduction des taux élevés d'inflation auxquels font face actuellement bon nombre des pays.

54. Compte tenu d'un tel contexte international, une réduction soutenue du taux d'inflation au Canada devient une condition essentielle à la réalisation de la croissance potentielle, si elle doit être menée par l'initiative du secteur privé. Il existe des rapports très étroits et importants entre la performance au chapitre des coûts, des prix et de la productivité et la croissance de la demande globale. Il est nécessaire de réduire de façon soutenue le taux d'inflation pour appuyer la croissance du revenu réel et de la consommation. La réduction du taux d'augmentation des prix, qui aidera à l'établissement de taux de rendement réels suffisants, à la réduction des coûts du capital et à l'établissement d'un climat plus favorable à la planification des investissements à long terme, constitue également un élément primordial en ce qui concerne les résultats au titre des investissements. Enfin, il est important de maintenir l'amélioration de notre performance au chapitre des coûts et des prix afin d'assurer que les fabricants canadiens soient capables de faire une concurrence efficace tant sur les marchés nationaux qu'internationaux.

55. Personne ne devrait sous-estimer les difficultés que pose la réalisation de la croissance potentielle, ou à faire encore mieux, même, tout en réussissant à réduire la croissance des

is the delicate balance that I referred to earlier with respect to other OECD countries. It is possible that the Canadian economy could continue to be subject to strong price pressures from the U.S. We will also have to adjust to higher domestic energy prices and there will always continue to be uncertainty with respect to international oil prices. With these kinds of price pressures, it will be important that all Canadians exercise restraint in their wage demands and that businesses reflect this restraint in their price increases. Moderation of this type can enable us to make the adjustments required by higher energy prices, and enable us to achieve our growth potential.

56. The third area that I indicated as being important in determining Canada's medium-term prospects was the outlook for investment spending. Strong investment growth is important for three reasons. First, it is expected to be the key element in supporting aggregate demand in the first half of the 1980s. Second, strong investment growth is necessary in order to ensure that we have adequate capacity to support non-inflationary growth later in the medium term. And third, investment is a key factor contributing to productivity growth, and through this contributing to a reduction in underlying inflationary pressures.

57. The focus of my discussion has been on the performance which can be reasonably expected from the private sector with respect to investment, productivity, and wage and price developments. There is one other area, and indeed a very important area, which I have not dealt with in my submission, however. This concerns the role of the public sector in the economic development process over the next few years. Clearly, the government sector will have an important role to play in fostering an economic climate conducive to private sector growth, and to the possibility of even better economic performance than has been projected here. In attempting to establish this climate, governments will have to review the methods through which they have attempted to perform the function in the past, and assess the extent to which change and new approaches are required.

58. An important part of this overall review will be a re-examination of the appropriate size of government sector deficits. The issues here are extremely complex, and include questions of stabilization policy, energy policy, federal-provincial revenue sharing, equalization, and constitutional arrangements. Much of the discussion in recent years has focussed on the size of the federal government deficit, which has increased very substantially since the early 1970s. This reflected the slower growth performance of the economy since 1973, and federal government efforts in this environment to provide support to aggregate demand growth through expansionary fiscal policies. A major policy question will be the appropriate size of the federal government deficit over the medium term. In addressing this issue, we will have to consider the relationship of the federal government deficit to inflation, to growth, and to federal-provincial constitutional and fiscal arrangements.

coûts et des prix. Il s'agit là de l'équilibre délicat dont j'ai parlé en ce qui concerne d'autres pays de l'OCDE. Il est possible que l'économie canadienne continue à faire l'objet de fortes pressions au chapitre des prix de la part des États-Unis. Nous devons également nous adapter à l'augmentation des prix nationaux de l'énergie et les prix internationaux du pétrole demeureront toujours un point d'incertitude. Compte tenu de ce genre de pressions au chapitre des prix, il faut que tous les Canadiens fassent preuve d'une certaine modération dans leurs demandes salariales et que les entreprises en tiennent compte dans leurs augmentations de prix. Une telle modération pourrait nous permettre d'apporter les rajustements nécessaires en raison de l'augmentation des prix de l'énergie et nous permettre de réaliser notre potentiel de croissance.

56. Les perspectives touchant les dépenses d'investissement constituent le troisième domaine qui, selon moi, est important pour déterminer les perspectives à moyen terme du Canada. Une forte croissance des investissements est importante pour trois raisons. Tout d'abord, nous nous attendons que les investissements soient l'élément clé de la demande globale au cours de la première moitié des années 1980. Deuxièmement, une forte croissance des investissements est nécessaire à l'établissement d'une capacité de production suffisante au maintien d'une croissance non inflationniste à moyen terme. Troisièmement, les investissements sont un facteur clé de la croissance de la productivité, et, par ce biais, de la réduction des pressions inflationnistes sous-jacentes.

57. Mon exposé a porté surtout sur la performance dont on peut raisonnablement s'attendre du secteur privé en ce qui concerne les investissements, la productivité, et l'évolution des salaires et des prix. Toutefois, il y a un autre sujet et, en effet, un sujet très important, dont je n'ai pas traité dans ma présentation, c'est-à-dire le rôle du secteur public dans le développement économique au cours des prochaines années. Certes, le secteur public aura un rôle important à jouer dans l'établissement d'un climat économique favorable à la croissance du secteur privé et à la réalisation possible d'une meilleure performance économique que celle qui a été prévue ici. En essayant d'établir ce climat, les gouvernements devront examiner les méthodes qu'ils ont déjà utilisées à cette fin et évaluer s'il y a lieu d'apporter des changements et d'adopter de nouvelles approches.

58. Une partie importante de cet examen global sera consacrée à un nouvel examen de la grandeur appropriée des déficits du secteur public. Dans ce cas-ci, les questions sont très complexes et comprennent entre autres la politique de stabilisation, la politique énergétique, le partage des recettes entre le gouvernement fédéral et les provinces, la péréquation et les accords constitutionnels. Au cours des dernières années, presque toutes les discussions ont porté principalement sur l'importance du déficit du gouvernement fédéral, qui a augmenté très sensiblement depuis le début des années 1970. Ce déficit traduisait le ralentissement de la croissance de l'économie depuis 1973 et les efforts du gouvernement fédéral de soutenir dans ce contexte la croissance de la demande globale par des politiques budgétaires expansionnistes. Une question importante en matière de politique sera l'importance appropriée du déficit du gouvernement fédéral à moyen terme. Pour régler cette question, nous devons étudier le rapport qui existe entre

59. In ending my submission I would like to make one final point. In talking about the medium-term prospects for the economy, and in discussing the problems and issues that we are going to have to deal with, there is very often a tendency of adopting, perhaps unintentionally, a tone of "doom and gloom". This may be a natural outcome of this type of work, particularly in the current economic circumstances. Certainly the challenges are there and indeed they are difficult ones, which will not be met by looking for easy solutions, offering promises of early success. But we do have a country with a great deal of potential in both its human and physical resources. What we have to realize is that no single group can deal with these challenges alone. Rather, all groups—government, business, labour—have a part to play, and by accepting these roles and responsibilities we can indeed meet these challenges head on.

le déficit du gouvernement fédéral et l'inflation, la croissance, et les accords constitutionnels et fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

59. En terminant, j'aimerais faire ressortir un dernier point. Lorsque nous parlons des perspectives à moyen terme de l'économie et lorsque nous étudions les problèmes et les questions auxquels nous devons faire face, on a très souvent tendance à adopter, peut-être involontairement, une attitude pessimiste. C'est peut-être là le résultat naturel de ce genre de travail, compte tenu particulièrement de la conjoncture économique. Certes, il existe des défis difficiles qu'on ne pourra relever à l'aide de solutions faciles comportant des promesses de réussite rapide, mais notre pays possède un grand nombre de ressources potentielles tant sur le plan humain que matériel. Nous devons nous rendre à l'évidence qu'aucun groupe ne peut faire face seul à ces défis. Tous les groupes, qu'il s'agisse des gouvernements, des entreprises ou des travailleurs, ont un rôle à jouer et en acceptant ces rôles et ces responsabilités, nous pouvons vraiment faire face à ces défis.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESS—TÉMOIN

Dr. I. A. Stewart, Deputy Minister, Department of Finance.

M. I. A. Stewart, sous-ministre, Ministère des Finances.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, May 29, 1980

Issue No. 3

Second Proceedings on:

Examination of government policy and regional
disparities (Main Estimates 1980/81)

WITNESS:
(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 29 mai 1980

Fascicule n° 3

Deuxième fascicule concernant:

Examen de la politique du gouvernement en matière de
disparités régionales (Budget des dépenses 1980/81)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980,

La motion, mise au voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 29, 1980

(5)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of government policy and regional disparities (Main Estimates 1980/81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Balfour, Charbonneau, Doody, Flynn, Godfrey, Hicks, Leblanc, Lewis, Manning, Murray, Roblin, Steuart, Thériault. (15)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Bosa.

In attendance: Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

Mr. G. K. Bouey,
Governor,
Bank of Canada.

In attendance from the Bank of Canada:

Mr. John W. Crow,
Adviser to the Governor.

At 11.50 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 MAI 1980

(5)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980/1981).

Présent: les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Balfour, Charbonneau, Doody, Flynn, Godfrey, Hicks, Leblanc, Lewis, Manning, Murray, Roblin, Steuart, Thériault. (15)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Bosa.

Aussi présent: M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Le témoin suivant est entendu:

Mr. G. K. Bouey,
gouverneur,
de la Banque du Canada.

Aussi présent de la Banque du Canada:

M. John W. Crow,
conseiller du gouverneur.

A 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 29, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine regional economic differences in Canada.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we resume our hearing on government policy and regional diversity in Canada.

I might mention that next week we will be hearing from Mr. J. L. Charron, Assistant Deputy Minister (Co-ordination), Department of Transport, in respect of programs that are both implicit and explicit in affecting regional development in Canada as created by the Department of Transport. I think that will be an interesting, if rather complicated, meeting. On Wednesday we will have an *in camera* meeting to discuss our future hearings on the subject of government policy and regional diversity; and on Thursday we will have as our witness Dr. Carl Beigie, President and General Executive Officer of the C.D. Howe Institute.

Today, as honourable senators are aware, we have with us the Governor of the Bank of Canada, Mr. Gerald K. Bouey. I do not think I need make any biographical remarks in respect of Mr. Bouey; you all know him very well. He is assisted by Mr. John W. Crow who is an adviser to the Governor.

Mr. Bouey has submitted a paper to the committee, which you have received, but in order to shape the direction of the hearing I will ask Mr. Bouey to read it to us. Then we will go to questions, and Senator Manning will be the lead questioner.

Governor Bouey, on behalf of the committee, I welcome you.

Mr. G. K. Bouey, Governor of the Bank of Canada: Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, I am very glad to be here this morning, and I hope I can be of some help to you in your deliberations. One reason for reading the paper is that it is rather short, and the other reason is that without reading it I would probably have to say the same thing in sloppier language.

I welcome the attention this committee is devoting to the issues that might face the Canadian economy over the medium-term because the Bank of Canada has a deep interest in the performance of the economy over such a period. Monetary policy has in the past often been regarded as primarily a short-term contra-cyclical type of policy but the Bank of Canada, like many others, is strongly of the view that monetary policy should have a longer time horizon in mind. Moreover, it is certainly the case that a major objective of monetary policy, the reduction of inflation, cannot be achieved without undue disruption except over a period of years.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 29 mai 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les disparités économiques régionales au Canada.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons nos audiences sur la politique gouvernementale et la diversité régionale au Canada.

J'aimerais signaler que nous entendrons la semaine prochaine M. Charron, sous-ministre adjoint de la coordination au ministère des Transports, relativement à des programmes de ce ministère qui influent de façon directe ou indirecte sur l'expansion régionale au Canada. Je pense que ce sera une rencontre intéressante, dans la mesure où nous entrerons dans la complexité du sujet. Mercredi, nous tiendrons une séance à huis clos pour discuter des audiences futures sur la question de la politique gouvernementale et de la diversité régionale; enfin, jeudi, nous entendrons M. Carl Beigie, président et directeur général du C. D. Howe Institute.

Aujourd'hui, comme le savent les honorables sénateurs, nous avons avec nous le gouverneur de la Banque du Canada, M. Gerald K. Bouey. Je ne pense pas avoir à faire d'observations d'ordre biographique en ce qui le concerne; vous le connaissez tous très bien. Il est assisté par un conseiller, M. John W. Crow.

Vous avez reçu le document déposé par M. Bouey, mais pour lancer la discussion, je demanderais à M. Bouey de nous en faire la lecture. Nous passerons ensuite aux questions et le sénateur Manning mènera le débat.

Monsieur le gouverneur Bouey, je vous souhaite la bienvenue au nom du Comité.

M. G. K. Bouey, gouverneur de la Banque du Canada: Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, je suis très heureux d'être parmi vous ce matin, et j'espère que je pourrai vous être utile dans vos délibérations. Je lirai le document parce qu'il est court, et aussi parce qu'en ne le faisant pas, je dirais probablement la même chose en termes moins précis.

Je me réjouis de constater l'intérêt que porte le comité aux problèmes auxquels l'économie canadienne pourrait faire face à moyen terme, car la Banque du Canada accorde une très grande importance aux perspectives d'évolution à moyen terme de l'économie canadienne. Dans le passé, on a souvent considéré la politique monétaire comme étant essentiellement un type de politique anticyclique orientée vers le court terme mais la Banque du Canada, comme bien d'autres agents économiques, est convaincue que la politique monétaire devrait viser plus loin que le court terme. De plus, il est certain qu'on ne peut réaliser l'un des objectifs fondamentaux de la politique monétaire—la réduction de l'inflation—sans perturber outre mesure l'économie nationale que si l'on mène une lutte échelonnée sur plusieurs années.

[Text]

The Bank of Canada became committed to what might be called a medium-term policy in 1975 when it announced its intention to bring about a gradual reduction over time in the rate of monetary expansion. This approach rests on two key propositions that are absolutely fundamental: first, that it is very much in the public interest that the earlier drift into inflation in Canada be halted and reversed; and, secondly, whatever else may be done to bring inflation under control, it is absolutely essential to keep the rate of monetary expansion within reasonable limits. I am not going to say much about these propositions in this statement because I think they are widely accepted, but if you have any doubts about them I hope that you will express them so that we can discuss them.

I discussed the experience with the Bank's policy since 1975 in some detail in my latest Annual Report, and I will not repeat that discussion here. The main thing I want to do today is to say something about the problems that lie ahead and about some of the factors that will be important in determining the course of economic events. I shall begin by talking in fairly general terms about how monetary policy influences the economic process.

One way of describing the role of monetary policy is to say that it influences the trend of total current dollar spending in the economy, and that it will, over time, have a major effect on the rate at which Canada's Gross National Expenditure in current dollar terms will be increasing. The cutting edge in this process is interest rates, and these are determined by the interplay of economic developments and the rate at which the Bank of Canada permits monetary expansion in the country to proceed. The Bank of Canada's emphasis since 1975 on gradually reducing the rate of expansion of money should be seen as a way of bringing about a similar slowing in the growth of aggregate expenditures. The rate of increase of spending in the economy had reached 15-20 per cent a year in the period immediately preceding 1975, and, since that rate was far above any possible increase in the physical volume of output of the economy, a high rate of price and cost inflation was inevitable.

I want to emphasize that monetary policy is a financial instrument and it operates directly on financial flows in the economy. What effect it has in the short run on the so-called real economic variables—employment, productivity and output—is largely dependent not only on the state of inflationary expectation, but also on other features of the economic system. I shall have a little more to say on this matter later, and all I want to register now is that the way in which the real economic variables in the economy respond to changes in financial flows is heavily dependent on other policies and practices throughout the economy about which the central bank can do very little.

Let me turn now to the future. As I have said, the Bank of Canada has for some time now been embarked on an effort to steer the Canadian economy on the path back to price stability. I want to say something about the uncertainties and the difficulties that we seem likely to encounter.

[Traduction]

La Banque du Canada s'est engagée en 1975 à poursuivre ce que l'on pourrait appeler une politique à moyen terme lorsqu'elle a informé le public de son intention de faire baisser progressivement le taux d'expansion monétaire. Cette approche repose sur deux idées d'importance capitale: la première, c'est qu'il y va de l'intérêt national de freiner et de renverser la tendance inflationniste qu'a connue le pays; la seconde, c'est qu'il est absolument indispensable, quels que soient les moyens utilisés pour maîtriser l'inflation, de maintenir le rythme de l'expansion monétaire dans des limites raisonnables. Je ne m'attarderai pas à développer ces idées aujourd'hui car elles sont à mon avis généralement acceptées, mais si vous avez encore des doutes à leur sujet, je me ferai un plaisir d'en discuter avec vous.

Étant donné que j'ai parlé de façon assez détaillée dans mon dernier Rapport annuel de la politique suivie par la Banque du Canada depuis 1975, je me dispenserai d'aborder ce sujet aujourd'hui. Je tiens à parler essentiellement des problèmes que nous aurons à résoudre à l'avenir et de certains des facteurs qui joueront un rôle déterminant dans l'évolution économique future. Je commencerai par traiter, en termes assez généraux, de la manière dont la politique monétaire influence l'évolution de l'économie.

On peut décrire le rôle que joue la politique monétaire en disant qu'elle influence la tendance de la dépense globale en dollars courants et qu'elle a, à la longue, une incidence considérable sur le rythme auquel s'accroît au Canada la dépense nationale brute en dollars courants. L'élément moteur du processus est constitué par les taux d'intérêt, dont le niveau est déterminé par l'action combinée de l'évolution économique et du rythme auquel la Banque du Canada laisse s'accroître la masse monétaire. L'importance que la Banque attache depuis 1975 à la diminution progressive du taux de croissance de la masse monétaire doit être considérée comme un moyen de ralentir, dans des proportions comparables, la croissance de la dépense globale. Le taux de croissance de la dépense globale avait été peu avant 1975 de l'ordre de 15 p 20 p. 100 l'an comme il était beaucoup trop élevé par rapport aux possibilités d'accroissement du volume de la production, une forte hausse des prix et des coûts était inévitable.

J'aimerais insister sur le fait que la politique monétaire est un instrument financier qui agit directement sur les flux financiers. L'incidence à court terme qu'elle a sur ce que l'on convient d'appeler les variables économiques réelles—l'emploi, la productivité, la production—dépend non seulement des anticipations inflationnistes mais aussi de certains autres facteurs. Je vais revenir sur ce sujet, mais pour le moment je voudrais simplement mentionner que la manière dont les variables économiques réelles réagissent aux modifications des flux financiers dépend, dans une large mesure, des politiques et des usages en vigueur dans les divers secteurs de l'économie et sur lesquels la banque centrale n'a guère d'influence.

Parlons maintenant de l'avenir. Comme je l'ai déjà dit, la Banque du Canada essaie depuis quelque temps déjà de ramener l'économie canadienne sur la voie de la stabilité des prix. J'aimerais dire quelques mots des incertitudes que comporte cette entreprise et des difficultés que nous aurons probablement bientôt à surmonter.

[Text]

Our greatest problem lies in recent economic history. When one looks back over the past twenty-five years it is clear that the basic trend has been towards higher inflation. This tendency predates current popular explanations of inflation like oil price shocks or beef cycles. There is little doubt that the key reason for this slide towards ever more inflation was an effort by public policy in most countries to achieve and maintain more output and employment from their economies than was consistent with price stability. For a while it was fashionable to rationalize the inflation process as a kind of lubricant to the economic system. This view should have been discredited long ago by logic for it implies that people can be fooled indefinitely, and it has now been discredited by events. People have learned to expect inflation and they have learned to do what they can to protect themselves from it. They have also learned to be skeptical about public promises to reduce inflation, for the fulfilment of such promises would require a radical break from a long-established inflationary bias in public policies. This is the history that we have to reckon with.

It would be a mistake to underestimate the potential difficulties involved in changing expectations of continued high inflation. It would of course be comforting to suppose that the rate of price and cost increase would slacken almost automatically along with the rate of monetary expansion and the growth of spending. This would allow the adjustment to less inflationary conditions to be made with very little cost in terms of output and employment because markets would remain buoyant enough under those conditions. There is little sign, however, that economic behaviour is so conveniently influenced by policy pronouncements. It is influenced more by experience of actual market conditions. If markets are not buoyant because aggregate money demand is limited by a declining rate of monetary expansion, prices and costs will thereby be encouraged to adjust. There is the danger that the adjustment may be slowed by resistance offered by stubbornly-held inflationary expectations with the unfortunate result that the cost in terms of lost output and employment will be greater than the transition to less inflationary conditions would otherwise require. The point here is that the success of monetary policy in lowering the rate of inflation requires the adjustment of price and cost behaviour to the lower rate of monetary expansion. To attempt to avoid that adjustment by accelerating monetary expansion would be to confirm inflationary expectations, and to make the future fight against inflation even tougher.

If the problem facing all of us is the nature of the response of the Canadian economy to a monetary policy designed to reduce gradually over time the rate of growth of nominal spending in the economy, the natural question is—what can be done to improve that response and to maximize the prospects for employment and output in the period ahead?

[Traduction]

Les problèmes économiques les plus épineux de notre pays ont leur origine dans l'évolution récente. Un coup d'œil rétrospectif sur les vingt-cinq dernières années révèle une tendance fondamentale à l'aggravation de l'inflation. Cette tendance existait bien avant que l'on ait pris l'habitude d'imputer l'inflation à des phénomènes comme l'escalade des prix du pétrole ou le cycle d'élevage du bœuf. Il n'y a pas de doute que la principale cause de cette tendance à une aggravation de l'inflation réside dans les efforts déployés par la plupart des pays pour atteindre et maintenir des niveaux de productivité et d'emploi qui étaient incompatibles avec une stabilité des prix. Pendant un certain temps, il était de bon ton de rationaliser le processus inflationniste en le présentant comme une sorte de lubrifiant bénéfique au système économique. La simple logique aurait dû réfuter depuis longtemps cette théorie qui implique que l'on peut tromper les gens indéfiniment et qui a été contredite par les événements. Les gens ont appris à anticiper l'inflation et à se protéger de leurs maux des dangers qu'elle présente. Ils ont également appris à écouter avec scepticisme les déclarations de ceux qui leur promettent de réduire le taux d'inflation, car pour réaliser ces promesses les pouvoirs publics devraient mettre de façon radicale un terme aux habitudes inflationnistes solidement ancrées. Telle est la réalité dont il faut tenir compte.

Il ne faudrait pas sous-estimer les problèmes qui peuvent se poser lorsqu'on cherche à dissiper l'idée qu'une inflation aiguë va se maintenir. Il serait réconfortant de penser que le rythme de croissance des prix et des coûts se ralentirait presque automatiquement si le taux de croissance de la masse monétaire et la dépense en faisaient autant. Dans ce cas, le passage à une conjoncture moins inflationniste se ferait sans perte significative au titre de la production et de l'emploi, vu que les marchés de biens conserveraient encore un dynamisme relatif. Il n'est toutefois guère facile de prouver que les comportements économiques puissent être influencés aussi facilement par des énoncés de politique. Sur ce point, la conjoncture réelle du marché a un poids plus important. Si les marchés languissent du fait qu'un ralentissement du taux d'expansion monétaire limite la demande globale de monnaie, les coûts et les prix auront tendance à s'ajuster en conséquence. La résistance qu'opposent les anticipations inflationnistes solidement enracinées risque de ralentir le processus d'ajustement, sans compter que les pertes en termes de production et d'emploi seront plus importantes que celles qu'aurait entraînées la transition à une conjoncture moins inflationniste. Le point essentiel à retenir est que la politique monétaire ne peut réussir à réduire le taux d'inflation que si les prix et les coûts s'ajustent en fonction de la modération du rythme de l'expansion monétaire. Essayer d'éviter cet ajustement en provoquant une accélération de l'expansion monétaire équivaldrait à confirmer les anticipations inflationnistes et à compliquer encore davantage la lutte contre l'inflation.

Si le problème auquel nous devons tous faire face est de savoir comment l'économie canadienne réagira à une politique émonétaire conçue de façon à réduire progressivement le taux de croissance de la dépense nominale, la question qui se pose alors naturellement est celle-ci: que peut-on faire pour obtenir

[Text]

The first thing to be said in that connection is obvious—that everything that can be done that will help to convince Canadians that the period of high and rising inflation in this country is to be brought to an end will be helpful. If Canadians become convinced of that they will act in a way that will facilitate the process, but until they are so convinced the process cannot reasonably be expected to go easily. Who can convince them? and how? The Bank of Canada certainly has a central role to play and we are trying to play it. Governments at all levels have a major role to play, and the role of the federal government is clearly of crucial importance. But the need for leadership in this matter goes beyond the public sector.

It is important that those policies and practices throughout the economy which are inflationary should be modified, and all policies and practices should be reviewed in this light. While I do not intend to comment in this regard on particular policies and practices in either the public or private sectors, I certainly hope that they will be looked at searchingly by those directly involved.

It is not difficult to say something in general terms about the characteristics of policies and practices throughout the economy that will encourage good economic performance during the transition of the economy to price stability and thereafter. There are many things in economics to debate about but there is an agreed core of knowledge about the basic requirements for a decentralized market-type economy to work efficiently over time. Here are some of them.

1. The arrangements in the economy must offer effective incentives to its people to work conscientiously and efficiently. We all know that the central dynamic of the productive process is private initiative: the energy, the skill, the imagination and the application of the working population. We also all know that people respond to many motivations but a principal motivation for most people is to enjoy the product of their work. Insofar then as a society wants to encourage production it must be concerned about the incentives to individuals that its economic practices offer.

2. The productivity of work is enormously affected by the amount and quality of machinery and equipment that people have to work with, and rising productivity in a society is heavily dependent on the scale of business-type investment. In our society such investment is undertaken for the most part at private initiative, and it will not be undertaken unless there is the prospect of a profit from it sufficient to warrant the effort and the risk. If our society wants good economic performance it must therefore follow practices that provide good incentives for business-type investment.

3. Another requirement for good performance of the economy is flexibility. By this I mean primarily the effective freedom of economic resources to move between different employ-

[Traduction]

une meilleure réaction et améliorer au maximum les perspectives d'emploi et de production dans le proche avenir?

La première chose à dire tient de l'évidence: tout ce qui peut convaincre les Canadiens qu'on doit mettre un terme à cette période d'inflation aiguë et accélérée aura un effet bénéfique. Si l'on parvient à les convaincre de cette nécessité, ils agiront de manière à faciliter le processus de stabilisation; mais tant qu'ils ne seront pas convaincus, on ne pourra raisonnablement s'attendre à un déroulement facile des choses. Qui peut convaincre les Canadiens? Et comment peut-on le faire? La Banque du Canada a, certes, un rôle clé à jouer et nous essayons de nous acquitter de cette responsabilité. Tous les niveaux de gouvernement ont aussi un rôle important à jouer à ce chapitre et celui du gouvernement fédéral est de toute évidence capital. Mais la nécessité du leadership ne saurait se limiter ici au secteur public.

Il importe de modifier toutes les politiques et pratiques inflationnistes, et elles devraient toutes être examinées en fonction de l'objectif à atteindre. Même si je n'ai nullement l'intention de faire des commentaires sur les politiques ou les usages propres au secteur public ou au secteur privé, j'ai le ferme espoir que les parties directement en cause en feront une analyse en profondeur.

Il n'est pas difficile de dire quelques mots au sujet des caractéristiques des politiques et usages qui favoriseront une bonne tenue de l'économie pendant la période de transition vers une stabilité des prix et pendant celle qui suivra. L'économie nous offre de nombreux sujets de discussion, mais on s'accorde à reconnaître qu'il existe un certain nombre d'exigences fondamentales qu'une économie de marché décentralisée doit satisfaire pour fonctionner de façon efficace en longue période. En voici quelques-unes:

1. Les mécanismes économiques doivent inciter les gens à travailler consciencieusement et efficacement. Nous savons tous que l'élément moteur du processus de production est l'initiative privée: l'énergie des individus, leurs compétences, leur imagination et leur application au travail. Nous savons tous que la motivation au travail provient de nombreuses sources mais que, pour bon nombre de gens, la possibilité de jouir du fruit de leur travail constitue une motivation importante. Dans la mesure où une société veut encourager ses membres à produire, elle doit se soucier de la façon dont les pratiques économiques motivent les individus qui la composent.

2. Dans une très large mesure, la productivité du travail est fonction de la quantité et de la qualité de l'équipement utilisé; de plus, l'accroissement de la productivité dépend beaucoup du volume des investissements destinés à la production. Dans notre société, ces investissements relèvent surtout de l'initiative privée et ils ne sont effectués que si les perspectives de profits justifient les efforts exigés et les risques courus. Si notre société veut que l'appareil économique fonctionne bien, elle doit mettre au point des mécanismes qui stimulent adéquatement ce genre d'investissements.

3. Une autre condition nécessaire à la bonne tenue de l'économie est la souplesse. J'entends par là essentiellement la possibilité d'affecter les ressources à des fins différentes selon

[Text]

ments in response to changing economic circumstances and changing profitability. It is this process that keeps economic systems competitive and dynamic, and that reinforces economic successes rather than economic failures. The process of economic change is of course uncomfortable to some of those involved and that is no doubt one of the reasons that one frequently observes initiatives to slow down or to prevent it. Unless such initiatives are watched with care they can over time generate rigidities that sap the dynamism of the economy.

To summarize, the main point that I have been trying to bring to the attention of the committee is that good monetary policy, though absolutely necessary, needs to be accompanied by many other adjustments if we are to achieve our economic objectives. A gradual reduction in the rate of monetary expansion will help to bring the rate of inflation down but it will not by itself ensure acceptable economic performance during the period of transition to a non-inflationary economy. Over the longer run monetary policy can help create a favourable financial climate for economic activity but economic progress depends mainly on more fundamental factors.

The Chairman: Thank you, Governor Bouey. Senator Manning is the lead questioner.

Senator Manning: Mr. Chairman, first may I express to the Governor our appreciation for his presence here this morning and for affording us an opportunity to hear his assessment of some of the issues that we are concerned with in this committee.

Mr. Chairman, may I start with a rather general question? In the statement the Governor has just read to us, understandably there is a lot of emphasis on the importance of trying to bring inflation under control. In the minds of a great many people today, there seems to be concern about the traditional methods of trying to control inflation by restricting the monetary supply, by high interest rates and so on. I do not say it has been ineffective. Many are disturbed by the fact that even though we slowed the economy to a phase where there is a high level of unemployment, the impact on inflation seems to be much less than was the case in earlier cycles of the economy.

I would like to ask, first of all, is that a reasonable and accurate assessment of what we face today, and why is the situation today apparently different from earlier cycles of inflation when these traditional methods of trying to bring it under control seemed to be more effective than at the present time?

Mr. Bouey: While I believe that monetary policy must play an essential role in bringing the inflation rate down, of course, I do not rule out all sorts of other things that might be done at the same time to improve the performance of the economy. I think the main proposition I would make is that you will not get it done as long as monetary expansion is too high; whatever else you do you have to control the rate of monetary expansion, and I think that is our responsibility. I believe that what we should do is pursue that, and we take the view that it is up

[Traduction]

les circonstances économiques et les exigences de la rentabilité. C'est cette souplesse qui conserve aux systèmes économiques leur compétitivité et leur dynamisme et qui contribue aux réussites plutôt qu'aux échecs. Naturellement, le processus de changement est parfois pénible pour certains des partenaires économiques, et c'est sans nul doute une des raisons pour lesquelles on essaie souvent de le ralentir ou de le freiner. Si l'on ne surveille de près les initiatives de cet ordre, elles peuvent à la longue engendrer un manque de souplesse susceptible de ruiner le dynamisme de l'économie.

En résumé, le point essentiel sur lequel je désire attirer l'attention du comité, c'est qu'une bonne politique monétaire, même si elle est absolument indispensable, doit s'accompagner de nombreux autres ajustements pour assurer la réalisation des objectifs économiques. Un ralentissement progressif du rythme de l'expansion monétaire permettra d'abaisser le taux de l'inflation, mais il ne pourra, à lui seul, assurer une tenue acceptable de l'économie pendant la période de transition vers une conjoncture non inflationniste. A assez long terme, la politique monétaire peut aider à créer un climat financier favorable à l'activité économique, mais le progrès économique dépend surtout de facteurs plus fondamentaux.

Le président: Merci, monsieur le gouverneur. Le sénateur Manning pose les questions.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, j'aimerais d'abord remercier le gouverneur d'être venu ici ce matin pour nous faire connaître son point de vue au sujet de certains problèmes qui intéressent le comité.

Monsieur le président, je poserai d'abord une question générale. Le mémoire du gouverneur mets évidemment l'accent sur l'importance de juguler l'inflation. Bon nombre de personnes doutent apparemment de l'efficacité des méthodes traditionnelles de lutte contre l'inflation qui consistent à restreindre la masse monétaire, à maintenir des taux d'intérêt élevés etc. Je ne prétends pas que ces pratiques ont été inefficaces, mais beaucoup de gens s'inquiètent du fait que, même si nous avons ralenti l'économie au point d'avoir actuellement un niveau de chômage élevé, leur effet sur l'inflation semble être beaucoup moins évident que ce ne fut le cas dans les cycles économiques précédents.

J'aimerais d'abord demander au gouverneur si ces craintes sont raisonnables et fondées et pourquoi la situation présente est apparemment différente de celle des cycles inflationnistes précédents pour lesquels les méthodes de contrôle traditionnelles ont semblés plus efficaces qu'aujourd'hui.

M. Bouey: Quoique convaincu du rôle essentiel que joue la politique monétaire pour réduire l'inflation, je n'écarte évidemment pas tous les autres recours qui peuvent également contribuer à améliorer la situation économique. L'idée principale de ma déclaration, c'est qu'un tel résultat ne peut être atteint tant que la croissance de la masse monétaire est trop forte; quelles que soient les mesures adoptées, il est nécessaire de contrôler le taux de croissance monétaire, et cela, est notre responsabilité. C'est à nous de poursuivre cet objectif, mais c'est à d'autres de

[Text]

to others to look after the other problems; otherwise we will never get anywhere.

I think the economy has changed quite a lot, and that some of the things that we look at have changed a lot. The measurements we have of the amount of unused capacity, unemployment and so on are difficult. It does seem to me, for example, that the unemployment rate does not tell you exactly the kind of thing that it did many years ago. You will remember when unemployment meant that you could not get a job anywhere doing anything at any salary, no matter how hard you looked for it. Today sometimes it means the same thing as that, but quite often it means that you cannot find a particular kind of work, in a particular place, at particular hours, at a particular salary.

The arrangements in the economy are such, I think, that you can now have rather severe labour shortages at rather high levels of unemployment. I would suggest that even last year, with unemployment at around 7¼ per cent, we had rather severe labour shortages, and in general the level of wages was moving up. Those changes have occurred, and I think we have to allow for those when looking at the situation.

Senator Manning: Would it be correct to assume that under those circumstances, in the period ahead, apart from whatever the central bank can do by controlling money supply and, to some extent, interest rates, the focus of attention needs to be more in these other areas; or, alternatively, if there is not the proper action in the areas of curbing these expectations and the things that go with it, will that defeat whatever the bank can do to curb inflation effectively?

Mr. Bouey: No. I think it is possible to make progress here. The main thing one has to do, I believe, is to change expectations. That really means sticking with the policy until people are convinced that the authorities mean business; otherwise, as I say in the paper, if we let go and start accelerating the rate of monetary expansion, that would just confirm expectations and the fight will be tougher. What you find where this has happened around the world—and it has happened in many places—is that instead of fighting inflation at five per cent you fight it at ten per cent, or instead of fighting it at ten per cent, which is about where we are now, you fight it at twenty per cent, where the British are, or fifty per cent or one hundred per cent in some countries. I do not think there is any alternative except postponing it and having a tougher time.

I think you really do have to stick with the monetary and fiscal policy approach, limiting aggregate demand. It would be useful if one could do something about so-called structural problems that might enable the unemployment rate to be lower without the inflation rate rising. I would certainly hope that those kinds of problems would be tackled at the same time.

Senator Manning: In addition to the public expectations to which you refer, is it not true that a related problem today is the almost indifference—maybe that is not the appropriate word—on the part of many, particularly in the development fields—developers, in construction and things of this kind—not to be very concerned about high costs and the impacts of

[Traduction]

régler les autres problèmes, sinon nous n'obtiendrons jamais de résultats.

A mon avis, l'économie s'est beaucoup transformée et certaines des questions que nous étudions ont également beaucoup changé. Il est difficile d'évaluer le niveau de sous-utilisation des ressources, de la main-d'œuvre, etc... Il me semble, par exemple, que le taux de chômage ne décrit plus exactement la même situation qu'autrefois. Rappelez-vous l'époque où le chômage signifiait qu'il était impossible de trouver un quelconque emploi à quelque salaire que ce soit, même en cherchant beaucoup. Aujourd'hui, le chômage signifie parfois la même chose, mais il peut aussi équivaloir à l'impossibilité de trouver un emploi précis, dans un endroit donné, à des heures précises et à un salaire déterminé.

La situation économique est maintenant telle que de graves pénuries de main-d'œuvre peuvent coexister avec un taux de chômage élevé. L'an dernier, alors que le taux de chômage était de 7¼ p. 100, il y a eu de graves pénuries de main-d'œuvre et, dans l'ensemble, le niveau des salaires a continué d'augmenter. Les choses ont donc changé et, à mon avis, il nous faut en tenir compte lorsque nous analysons la situation.

Le sénateur Manning: Dans ce cas, peut-on prétendre que, dans l'avenir, indépendamment des résultats obtenus par la Banque centrale en contrôlant la masse monétaire et, dans une certaine mesure, les taux d'intérêt, il faudra s'intéresser davantage à ces nouveaux phénomènes puisque, si on n'adopte pas les mesures appropriées permettant d'atténuer ces perspectives et ce qu'elles entraînent, toutes les autres mesures que pourra adopter la Banque centrale pour freiner l'inflation seront inefficaces?

M. Bouey: Non. Je pense qu'on peut tout de même réaliser des progrès. Il faut d'abord pouvoir modifier les perspectives sans, c'est-à-dire s'en tenir à la politique établie jusqu'à ce que le public se rende compte du sérieux de la ligne de conduite des autorités; sinon, comme je le dis dans le mémoire, si nous laissons faire les choses et permettons une accélération du taux de la croissance monétaire, les perspectives se réaliseront et la lutte ne sera que plus difficile. Partout où cela s'est produit dans le monde (et cela s'est produit en de nombreux endroits), on a fait face à un taux d'inflation non pas de 5 p. 100 mais de 10 p. 100 comme c'est un peu près le cas au Canada, ou même de 20 p. 100 comme en Grande-Bretagne et varie même de 50 p. 100 et 100 p. 100 dans certains pays. Il n'y a pas d'autre solution, si ce n'est de retarder la lutte contre l'inflation, ce qui ne ferait qu'aggraver la situation.

A mon avis, il faut s'en tenir à la politique monétaire et financière actuelle qui consiste à restreindre la demande globale. Il serait bon de pouvoir s'attaquer aux problèmes dits structureaux de manière à réduire le chômage sans provoquer une hausse du taux d'inflation. J'aimerais qu'on puisse trouver une solution simultanée à ces problèmes.

Le sénateur Manning: Outre les attentes du public dont vous parliez, n'y a-t-il pas une autre cause à la situation actuelle, à savoir la quasi indifférence (ce n'est peut-être pas le terme qui convient le mieux) dont font preuve de nombreuses personnes, particulièrement dans les secteurs du développement tels que la construction et autres activités du genre, à

[Text]

inflation as long as they can flow through those costs to the ultimate consumer? Is this not indicated by the fact that even with the very high rates of interest in the past number of months, in many cases it seemed to have little effect on the willingness of people to borrow as long as they could flow through costs? It could hit the man at the end of the line, such as the consumer wanting to build a home, because he could not flow his costs through. With developers, in the construction of buildings and so on, there did not seem to be much indication of a slowdown in demand, except in those few cases where it got to the place where he could not flow his costs through or could not rent the buildings or sell them. That is a little different from just a common public expectation in the field of inflation. Is it not just as serious a problem?

Mr. Bouey: It is a difficult problem, I agree, as long as borrowers expect that they can pass on the costs, when the rate of interest does not matter all that much to them. The only cure for that is to operate the system in a way that they cannot pass on the costs, that the market is not so buoyant that they can do that easily. I think that is about all you can do about that kind of problem.

I think it was pretty evident that that occurred for quite a while. Our interest rates did rise pretty rapidly over the last two years, but the inflation rate was pretty high as well, so that many people could see that, even with the higher cost of money, they were going to be able to make money by borrowing. In the interim, one has to run a policy whereby it is not easy to pass on costs, and I think that means controlling the total level of spending in the economy through monetary and fiscal policies.

Senator Manning: Is the most effective way of curbing the ability to flow through the ultimate resistance of the consumer, or the inability of the consumer to pay the higher costs that are generated by the flow through? Or is there something else that government should do or that can be done in the monetary field to effect that?

Mr. Bouey: I think that once you leave the control of the level of money spending, which you can influence through monetary and fiscal policies, the other measures you have to limit economic activity really all involve direct control of some kind. You can go in for those if you want to, but there always seem to be a great many difficulties with every one of them. It is true that trying to control inflation by monetary policy and high interest rates is not very popular, nor is cutting government spending or raising taxes, nor is imposing temporary wage and price controls. My experience is that everybody is against inflation, and almost everybody is against the things that we must do to combat it.

Senator Manning: In the Bank of Canada report you say that unless there is a curbing of public expenditures, the capital flow to equipment and machinery sectors for productive purposes will be affected.

[Traduction]

l'égard des coûts élevés et des effets de l'inflation, tant qu'elles sont en mesure de transférer ces coûts au consommateur? Cette situation n'est-elle pas démontrée par le fait que même les taux d'intérêt très élevés des derniers mois n'ont pas, dans bien des cas, empêché les gens d'emprunter tant qu'ils ont pas eu à en subir le coût? C'est finalement le consommateur, celui qui désire se faire construire une maison, par exemple, qui risque d'en faire les frais. Dans le cas des promoteurs immobiliers, la demande de fonds ne semble pas avoir diminué, sauf dans les quelque cas où ils n'étaient pas en mesure de répercuter les coûts ou ne pouvaient louer ou vendre leurs logements. Une telle attitude, peu différente de celle du public face à l'inflation, ne pose-t-elle pas un problème tout aussi grave?

M. Bouey: C'est un problème difficile, j'en conviens, tant que les emprunteurs s'attendent à pouvoir répercuter les coûts sur quelqu'un d'autre, les taux d'intérêt ne les préoccupent pas outre mesure. Le seul remède à cela, c'est de mettre au point un système les empêchant de transmettre les coûts; cela leur rendra la vie plus difficile, mais je crois que c'est à peu près tout ce que vous pouvez faire pour régler ce genre de problème.

Il est assez évident d'ailleurs que c'est ce qui se passe depuis un bon moment. Nos taux d'intérêt ont augmenté assez rapidement au cours des deux dernières années, mais le taux d'inflation lui aussi était assez élevé, si bien que bon nombre de personnes ont compris qu'en dépit du coût très élevé de l'argent, il leur serait possible de faire des profits en empruntant. En attendant, il faut adopter une politique dans le cadre de laquelle il serait difficile de transmettre les coûts au consommateur; cela signifie quant à moi le contrôle de la défense globale par le jeu des politiques monétaire et fiscale.

Le sénateur Manning: Qui est-ce qui viendra contrer cette tendance: est-ce la possibilité de répercuter les coûts jusqu'au consommateur ou l'impossibilité, pour ce dernier, d'absorber les coûts de cette répercussion? Ou le gouvernement doit-il faire ou peut-il faire quelque chose d'autre, dans le domaine monétaire, pour y parvenir?

M. Bouey: Je crois qu'une fois mis de côté le contrôle du niveau des dépenses, une certaine influence reste possible par le biais des politiques monétaire et fiscale; les autres mesures susceptibles de limiter l'activité économique comportent presque toutes un contrôle direct de quelque nature. Il est possible d'y recourir, mais elles semblent toujours poser un grand nombre de difficultés. Il est vrai qu'essayer de contrôler l'inflation par le biais de la politique monétaire et de taux d'intérêt élevés n'est pas très populaire, pas plus que ne le sont les coupures dans les dépenses gouvernementales, l'augmentation des impôts ou l'imposition d'un contrôle temporaire des salaires et des prix. Je sais par expérience que tout le monde est contre l'inflation; mais je sais également que tout le monde est contre les mesures qu'il faudrait prendre pour la combattre.

Le sénateur Manning: Dans le rapport de la Banque du Canada, vous déclarez qu'à moins de freiner les dépenses publiques, le flux des capitaux destinés aux secteurs de l'équipement et de la machinerie à des fins de production sera touché.

[Text]

Would it be fair to ask you, from your experience in the past year or so, whether the controls and restraints that have been imposed on public expenditures across Canada—not only nationally but provincially—have in any sense resolved that problem, or do we still have a long way to go before effective curbing of public expenditures is accomplished?

Mr. Bouey: I think the answer to that must depend very much on the economic circumstances. There are periods when the economy is very slow and the private sector is weak, and we may want to support economic activity by means of government expenditures. In other words, if the economy is tending towards full capacity, full employment, with a large government deficit, financed without undue market expansion—in other words, through market borrowing—that would tend to crowd out other people, including those borrowers who may wish to increase productive capacity in the economy. That takes place in the market through higher interest rates. If it does not occur that way, it occurs through higher inflation. So, you do have that kind of difficulty.

If there are periods when the private sector does need some support from the public sector, I think it is important that whatever measures taken be of a temporary and reversible kind so that we are not stuck with a continuing high level of expenditure. It is a little more complicated than that. You have to ask, I think, why the government deficits have arisen, and why it is that the private sector has not been able to do more with the job of keeping the economy going. If it is because of higher levels of taxes and the disincentives arising from that, or from regulation, you can get yourself into a position where governments have to run deficits because of the way in which they have affected the private sector.

To go back to your question with a very brief answer, I think the answer really depends on the economic situation. There are times when government deficits are appropriate, and there are times when they are not. If the public really wants that level of expenditure, and really wants that level of services which governments are giving, then in periods when the economy does not need stimulation they should be prepared to pay for those with taxes so that there will not be government deficits.

Senator Manning: To what extent does the free flow of capital between Canada and the United States bear on this problem? If there is a choice of U.S. investment as against domestic investment, with the U.S. investment more attractive, does this not tend to nullify the availability of more funds for the industrial sector? Is this an important factor in the overall picture, generally?

Mr. Bouey: We certainly are influenced in this country a great deal by the economic conditions in the United States. Funds are free to flow across the border in either direction. There are no exchange controls of any kind. We do have FIRA for that kind of investment. There are all kinds of investments, such as the portfolio investment which I mentioned, which have absolutely no restrictions, and that does have an impor-

[Traduction]

Serait-il indiscret de vous demander si, d'après votre expérience des deux dernières années, les contrôles et les restrictions qui ont été imposés aux dépenses publiques au Canada—tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux—ont de quelque façon résolu ce problème ou le chemin est-il encore long à parcourir avant qu'on ne réussisse à freiner efficacement les dépenses publiques?

M. Bouey: La réponse à cette question dépend beaucoup, quant à moi, de la conjoncture économique. A certaines périodes, alors que l'économie est très lente et le secteur privé très faible, il se peut que pour soutenir l'activité économique, le gouvernement doive accroître ses dépenses. Autrement dit, lorsque l'économie tend vers la pleine capacité et le plein emploi et que le déficit du gouvernement est important, déficit financé sans une expansion induite des marchés—c'est-à-dire en recourant à l'emprunt—la tendance évincerait d'autres personnes et notamment les emprunteurs qui désirent accroître la productivité. La même chose se passe sur le marché par le truchement des taux d'intérêt plus élevés ou d'un taux d'inflation plus élevé. La difficulté est donc toujours présente.

Dans les périodes où le secteur privé a besoin de l'appui du secteur public, il est alors important, à mon avis, que peu importe les mesures prises, elles soient temporaires et réversibles de sorte qu'il ne soit pas nécessaire de maintenir continuellement un niveau de dépenses élevé. Les choses sont de fait un peu plus compliquées que cela. Il faudrait se demander, à mon avis, pourquoi de tels déficits se sont produits et pourquoi le secteur privé n'a pas été en mesure d'aider l'économie à se maintenir. Si cet état de fait est attribuable à l'augmentation des impôts et au désintéressement qui en découle ou qu'entraînent les règlements, il se peut que les gouvernements se retrouvent avec un déficit à cause de la façon dont ils ont traité le secteur privé.

Pour revenir à votre question et y répondre très brièvement, je crois vraiment que cela dépend de la conjoncture économique. Il arrive que les déficits du gouvernement soient appropriés et qu'à d'autres moments ils ne le soient pas. Si la population accepte vraiment ce niveau de dépenses et désire ce niveau de services que lui fournit le gouvernement, elle devrait alors être disposée, en périodes où l'économie ne requiert aucune stimulation, à payer pour ces derniers sous forme d'impôt.

Le sénateur Manning: Dans quelle mesure la libre circulation des capitaux entre le Canada et les États-Unis se rattache-t-elle à ce problème? S'il existe un choix entre investir aux États-Unis et investir au Canada, l'investissement chez nos voisins du Sud représentant plus d'attraits, pareil choix n'est-il pas susceptible d'annuler la disponibilité de fonds supplémentaires pour le secteur industriel? Est-ce un facteur important dans l'ensemble?

M. Bouey: Nous sommes certes beaucoup influencés ici par la situation économique de nos voisins du Sud. Les capitaux peuvent circuler librement dans un sens ou dans l'autre. Aucun contrôle n'est exercé. FIRA (Agence d'examen de l'investissement étranger) s'occupe de ce genre d'investissement. Il existe toutes sortes d'investissements, comme les portefeuilles de valeurs que j'ai mentionnés plus tôt, qui ne font l'objet d'au-

[Text]

tant effect on what is possible here. If interest rates go up sharply in the United States, ours have to go up at some point, otherwise our exchange rate will fall rapidly and that will tend to cause more inflation.

Some people tend to say that this is a terrible thing and that it means our monetary policy is made in Washington, but when I go down to Washington I am told of the complaint that their monetary policy is made in Frankfurt. One cannot regret too much that we are attached to the rest of the world. What happens out there is bound to have some effect on us. We still have, I think, lots of room to mess up our own affairs, and I think some room to do better than the outside world, if we try hard enough. But, yes, we do have to pay attention to those kinds of flows.

Senator Manning: Do you see any circumstances in which some arbitrary restrictions on the free flow of capital between the two countries might have to be considered, or is that a completely undesirable thing in its effect?

Mr. Bouey: It is, of course, hard to foresee all the possible circumstances that might arise, but, yes, I do find it very hard to think of any circumstances where that would be justified and where it would be possible to control very easily. I think we would have to have a complete system of exchange controls to do that. We would have to make sure not only that we are controlling borrowing, but also that exporters return the funds to Canada. You get into that very difficult situation.

If you are relying on foreign capital, as we do now, you probably would discourage it quite a bit if controls of that kind were implemented. I think you must ask why they are needed, and what is occurring that causes a need for such controls. Very often, this is a substitute for not managing your affairs in a better way.

Senator Manning: The committee is interested at the present time in looking at regional disparities across Canada. In the overall policies of the central bank, to what extent do you, or can you, take into account the significantly different economic circumstances in some regions of the country as compared to others? What is the bank's approach to regional disparities?

Mr. Bouey: The monetary instrument is such that it really is not possible to take into account the regional differences. We do pay a great deal of attention to what happens in the regions. We keep very much up to date on what the economic situation is, what provincial government policies are, and so forth. That is mainly, I think, because we want to know what the total economic situation is, and to do that you have to know what is happening across the country.

[Traduction]

cune restriction et ce genre d'activités a une incidence considérable sur la possibilité que nous examinons à l'heure actuelle. Si les taux d'intérêt augmentent de façon radicale aux États-Unis, les nôtres devront suivre car, autrement, le taux de change baisserait rapidement, ce qui entraînerait une inflation accrue.

Certains prétendent que cette situation est terrible et que cela signifie que notre politique monétaire est élaborée à Washington, mais, à Washington, on me dit que leur politique monétaire se fait malheureusement à Francfort. On ne peut par conséquent que trop regretter d'être relié au reste du monde. Ce qui se passe à l'étranger doit nécessairement avoir une incidence quelconque sur nous. Nous disposons tout de même d'assez de liberté pour embrouiller nos propres affaires, mais il n'en demeure pas moins que nous sommes mieux en mesure de les améliorer ici que ce n'est le cas à l'étranger, si nous déployons suffisamment d'efforts. Mais il ne fait aucun doute que nous devons prêter attention à ce genre de mouvements.

Le sénateur Manning: D'après vous, existe-t-il des circonstances dans lesquelles nous devrions envisager l'opportunité d'appliquer des restrictions arbitraires sur le libre mouvement de capitaux entre les deux pays ou ce genre de mesures est-il tout à fait indésirable en raison de son incidence possible?

M. Bouey: Il est, bien entendu, difficile de prévoir toutes les circonstances qui pourraient surgir, mais je peux toutefois vous dire que je ne peux entrevoir de situation où de telles mesures seraient justifiées et où il serait possible de contrôler aisément ce genre de restrictions. Il faudrait que nous ayons un système complet de contrôle des changes pour ce faire. Nous devrions prendre les moyens qui s'imposent pour contrôler non seulement les emprunts, mais aussi faire en sorte que les exportateurs retournent les fonds au Canada. Ce serait une situation hautement complexe.

La mise en œuvre de ce genre de contrôle est susceptible de décourager les capitaux étrangers dont dépend le Canada à l'heure actuelle. Il faut donc plutôt essayer de comprendre et de cerner les raisons qui sous-tendent la nécessité de ces contrôles. Il arrive en effet souvent qu'on adopte ce genre de mesures plutôt que d'essayer de mieux gérer ses affaires.

Le sénateur Manning: Le comité s'intéresse surtout pour le moment à cerner les disparités régionales à travers le Canada. Dans quelle mesure les politiques globales de la banque centrale peuvent-elles prendre ou prennent-elles en considération les différences considérables de situation économique dans les diverses régions du pays? Quelle est l'approche de la Banque face aux disparités régionales?

M. Bouey: L'instrument monétaire est ainsi conçu qu'il n'est pas vraiment possible de tenir compte des différences régionales. Nous portons beaucoup d'attention à ce qui se passe dans les régions. Nous nous tenons à jour sur la situation économique, les politiques des gouvernements provinciaux et ainsi de suite. C'est surtout du fait que nous tenons à rester au courant des paramètres de la conjoncture actuelle et, pour ce faire, nous devons savoir ce qui se passe partout dans le pays.

[Text]

When it comes to implementing a policy, there is really no way that you can implement monetary policy so that it affects or brings about a certain level of interest rates in one part of the country and a different level of interest rates in another part of the country. Money is free to flow anywhere in Canada. There are no restrictions at all, and, as I mentioned in my paper, the main effect of our policy does take place through interest rates.

If we were on some kind of other system whereby we were rationing credit on some basis other than price, then you might think of some detailed system of controls that would direct lenders to lend so much to each region.

In a free market system like ours, what we do through the central system is to control cash reserves of the banking system, and that affects the rate at which the system can grow and, indeed, the whole financial market, since the banks compete with everyone else. Then the funds are basically allocated by interest rates across the country.

There is really no way by which they could be directed through monetary policies. There are other ways it could be done. Governments could have special programs aimed at channelling funds into one region or another, and some such special arrangements are rather interesting. The Farm Improvement Loans Program, under which the government provides some underlying guarantee, for example, was quite influential, particularly when it started, in providing funds for farmers, particularly in western Canada. But it is hard to think of many arrangements of that kind that could be made, and certainly none through the powers that the Bank of Canada has.

Senator Manning: The situation today in that regard is becoming increasingly serious. Certainly in western Canada, especially in Alberta, the economy is, if anything, overheated. There are a number of projects and developments putting great demands on capital, and that, in turn, creates a situation which tends to attract capital. It feeds on itself. Yet, at the same time, there are regions in this country where there is great need for industrial and economic stimulation.

How can one meet those two extremes? In other words, in one region of the country the economy should be perhaps slowed down, whereas in others just the reverse is true. I gather from your answer that that is really something that is outside any steps that could be taken by the central bank; rather, it would have to be achieved through the fiscal policies of the government itself.

Mr. Bouey: That is right. To put it bluntly, there is no way by which we could get interest rates in Alberta to go up by several points and to come down by several points in the Atlantic region. That is well beyond the powers of the Bank of Canada.

As I indicated earlier, it is difficult enough to achieve these differences between countries, let alone between regions of the same country, as long as money is allowed to flow freely,

[Traduction]

Pour ce qui est de la mise en œuvre d'une politique, il n'existe pas vraiment de moyen de mettre en œuvre une politique monétaire prévoyant des taux d'intérêt différents pour les diverses régions du pays. L'argent est libre de circuler partout au Canada. Il n'existe aucune restriction et, comme je l'ai dit dans mon mémoire, l'effet principal de notre politique se fait sentir par les taux d'intérêt.

S'il existait un autre système permettant le rationnement du crédit sur une base autre que le prix, il serait peut-être alors possible d'envisager un système détaillé de contrôles canalisant les prêteurs selon chaque région.

Dans un système libre comme le nôtre, ce que nous faisons au moyen du système central c'est de contrôler les réserves liquides du système bancaire et cette façon de procéder a une incidence sur le taux auquel le système croît et même, sur l'ensemble des marchés financiers puisque les banques livrent concurrence à tous les niveaux. C'est donc dire que les fonds sont essentiellement accordés en fonction des taux d'intérêt du pays en général.

Il n'y a vraiment aucune façon d'établir des contrôles par le truchement de politiques monétaires. Il y a d'autres moyens d'y parvenir. Les gouvernements pourraient adopter des programmes spéciaux destinés à canaliser les fonds vers une région ou une autre et ce genre d'arrangements spéciaux est assez intéressant. Le Programme de prêts destinés aux améliorations agricoles dans le cadre duquel le gouvernement fournit sa garantie, par exemple, a eu une incidence très considérable, surtout au début, pour ce qui est de fournir des fonds aux agriculteurs et en particulier dans l'ouest du Canada. Mais il ne peut exister de nombreux arrangements de cette nature et la Banque du Canada n'a pas les pouvoirs nécessaires pour ce faire.

Le sénateur Manning: La situation à ce niveau devient de plus en plus grave. Il ne fait aucun doute que l'économie, dans l'ouest du Canada et surtout en Alberta, surchauffe. Un certain nombre de projets de développement exigent des capitaux, ce qui crée aussi une situation qui tend à attirer des investissements. C'est un mouvement circulaire. Or, d'autre part, certaines de nos régions ont un grand besoin de stimulation industrielle et économique.

Comment concilier ces deux extrêmes? En d'autres termes, il faudrait peut-être ralentir l'économie d'une région du Canada pour l'accélérer ailleurs. D'après votre réponse, la Banque centrale ne peut pas vraiment intervenir, et vous estimez que ce serait plutôt au gouvernement de résoudre la difficulté au moyen d'une politique budgétaire.

M. Bouey: En effet. De toute évidence, il nous serait impossible de relever les taux d'intérêt de plusieurs points en Alberta et de les faire tomber d'autant dans la région de l'Atlantique. Cela dépasse de loin les possibilités de la Banque du Canada.

Comme je l'ai déjà dit, il est suffisamment difficile d'atténuer ces différences entre pays, sans parler entre régions d'un même état, tant que la circulation de l'argent se fait librement,

[Text]

which I think is something we really want. So, one would have to look to other types of policies.

Senator Manning: In the years ahead there is going to be the need for tremendous capital investment in Canada for the development of energy supplies. The projected cost of any effective program remotely approaching self-sufficiency in energy for Canada represents a staggering amount of investment capital.

Do you see that situation having any serious adverse effect on the overall regulation of the nation's monetary position? I assume there would have to be a great influx of foreign capital as well as domestic capital to finance these projects. What impact do you see all of this having on the overall financial picture in Canada?

Mr. Bouey: A great deal depends on how lumpy it is, or how bunched up it is. We have been waiting for years for this to happen. We have known for some time that there are quite a few projects out there, and they always seem to be delayed and delayed. Looking ahead to the next few years, I do not see a bunching up in a volume that could not be accommodated within the economy reasonably well.

Even if it became very high, there are ways of coping with it, one of which would be through reducing government deficits. If increased savings were required for something of that nature, the hope would be that fiscal policies could be adjusted in some measure to achieve that savings level. It does not seem to me, looking four or five years down the road, that the numbers are so remarkable that the economy could not handle it. Indeed, it may be quite useful in keeping economic activity growing at a reasonable level.

Senator Manning: Do you see any serious further pressures on inflation as a result of the large inflows of investment capital required for these major projects?

I quite appreciate what you have said about these delays, but is it not true that these delays will ultimately create a much worse situation? The very bunching up caused by these delays is going to result, ultimately, in quite a number of these major projects being on the burner at the same time. What effect do you see that having in terms of inflation across the country as a whole?

Mr. Bouey: I am not sure that there is going to be a severe bunching up. It is very hard to see how this is going to develop. Looking back in time, the Canadian economy has handled investment requirements at a fairly high ratio to gross national product. It does not seem to me that we are likely to hit levels that are all that unusual. It may very well be that some adjustments will have to be made at the time. It may be that this would result for a while in somewhat higher interest rates, and it might well be desirable that government deficits be eliminated or reduced greatly in order to make more room. But it does not seem to me to be beyond the capability of this country to look after these capital requirements. It may not be easy to do all that is required, but certainly it is possible.

[Traduction]

ce à quoi nous tenons vraiment. Il faut donc envisager d'autres types de mesures.

Le sénateur Manning: Dans les années à venir, le Canada aura besoin de capitaux considérables pour exploiter ses ressources énergétiques. Le coût projeté de tout programme efficace, assurant à peine l'indépendance du Canada en énergie, représente des sommes inouïes.

Cette situation est-elle, selon vous, préjudiciable à la configuration générale du statut monétaire du Canada? Ces projets devront sans doute être financés par d'importants capitaux étrangers et nationaux. Quel en sera l'effet, selon vous, sur l'ensemble de la conjoncture financière du Canada?

M. Bouey: Il est très important de se demander si ces projets seront groupés ou non. Nous attendons cet événement depuis des années. Nous savons depuis quelque temps qu'il existe de nombreux projets à réaliser, dont l'exécution semble cependant toujours remise. Dans les quelques années à venir, le volume des projets me paraît pouvoir être raisonnablement pris en charge par l'économie.

Même si leur nombre s'accroissait considérablement, il y a plusieurs moyens de résoudre les difficultés, l'une étant de réduire le déficit du gouvernement. Si une épargne accrue était nécessaire, on peut espérer que des politiques fiscales y seraient adaptées dans une certaine mesure pour atteindre ce niveau d'épargne. Dans les 4 ou 5 années à venir, il ne me semble pas que ce nombre soit tel que notre économie ne puisse absorber ces projets. Ils pourront même se révéler très utiles pour maintenir notre croissance économique à un rythme raisonnable.

Le sénateur Manning: Pensez-vous qu'il y ait d'autres graves poussées inflationnistes à la suite des importantes entrées de capitaux d'investissement requis pour ces projets?

Je comprends ce que vous avez dit au sujet de ces retards, mais n'est-il pas vrai aussi qu'ils créeront en fin de compte une situation bien pire? En effet, les projets s'accumuleront et, finalement, un très grand nombre seront commencés en même temps. Quelles conséquences voyez-vous, sur le plan inflation, dans l'ensemble du pays?

M. Bouey: Je ne suis pas sûr que beaucoup de projets seront exécutés en même temps. Il est très difficile de voir comment les choses vont évoluer. Revenons quelque peu en arrière: l'économie du Canada a supporté des investissements assez élevés par rapport au produit national brut. Je n'ai pas l'impression que les niveaux deviennent vraiment inhabituels. Il faudra peut-être faire des rajustements au moment voulu. Ils pourraient entraîner, pendant un certain temps, des taux d'intérêt quelque peu supérieurs à la normale, et il serait peut-être souhaitable aussi de supprimer ou de réduire de beaucoup les déficits du gouvernement, ce qui améliorerait la situation. Mais, selon moi, le Canada est à même de répondre à ces besoins en capitaux. Il ne sera peut-être pas facile de tout faire, mais la chose est certainement possible.

[Text]

Senator Manning: Do you see any danger in these large energy-related projects seriously diverting investment capital from, say, the manufacturing end of the economy, with a resultant lowering of production in that area?

Mr. Bouey: I do not think that has to happen. I suppose one could see such a huge boom at some stage that things might be difficult, but it is not clear to me at all that is likely to happen. It is rather difficult to comment on this, since we are having to guess in terms of what is going to happen three, four, five years down the road.

If there were a huge bunching up, I agree that that could be difficult to deal with, but I am not sure that that is going to happen.

Senator Manning: Just to take a concrete example, in my part of Canada right now there are two major oil development projects, one in heavy oil and one in tar sands, awaiting final government approval. Each of these projects represents a capital investment of over \$6 billion. In addition, we have the Alaska Highway Pipeline project, which could conceivably start at approximately the same time as these other two, and the investment in the Canadian section of that project represents some \$10 billion to \$12 billion. So, in just those three projects, which are already well advanced, we have a capital investment requirement of some \$25 billion. Wouldn't an investment of \$25 billion over the space of a few years in Canada have quite an impact on demands for investment capital and perhaps drain from other areas, such as the manufacturing area?

Mr. Bouey: I do not know that I can help you very much in that regard. Very much depends on how bunched up these projects are going to be. Presumably, those funds will be invested over a period of quite a few years. If that is the case, it seems to me to be well within our capacity to handle.

Senator Manning: Mr. Chairman, if I might just ask one final question, there has been advocacy on and off for quite some time of the need for an overall revision or reform of the international monetary system. Would you care to express any views on whether you think that this question of international monetary policy is something of major importance or significance to this country and the central bank?

Mr. Bouey: I do not think the major problems we face in the international field are problems with the international monetary system itself. We do not have all that much of a system at the moment. The major problems in the international field are not, I think, the result of a deficiency in the international monetary system, as such. It is true that we no longer have the old system of fixed exchange rates. The major countries are all on a floating exchange rate system, some with modifications, and we have the International Monetary Fund with some responsibility for surveillance and looking after part of the balance-of-payments financing. It seems to me that that can work reasonably well. The major problem is not the fault of the system; it is the varying rate of inflation in the different countries which makes the floating exchange rate essential.

[Traduction]

Le sénateur Manning: Ne carignez-vous pas que ces grands projets énergétiques détournent des capitaux du secteur manufacturier par exemple, entraînant une diminution de la production?

M. Bouey: Je ne le pense pas. Il pourrait peut-être se produire une telle expansion à un certain stade que les choses pourront être difficiles, mais je ne vois pas vraiment que la conjoncture se présentera ainsi. Il est assez difficile de traiter de ces questions, puisqu'il faut deviner ce qui se passera dans trois, quatre ou cinq ans.

Je conviens que si les projets étaient considérablement regroupés, il serait difficile de répondre à tous les besoins mais je ne suis pas sûr que les choses se passeront ainsi.

Le sénateur Manning: Prenons un exemple concret: dans ma région, il y a actuellement deux grands projets de développement pétrolier; l'un concerne l'huile lourde et l'autre les sables bitumineux; et pour les deux le gouvernement doit donner son approbation finale. Chacun représente des immobilisations de plus de \$6 milliards. En plus, nous devons concrétiser le projet concernant le pipe-line de l'autoroute de l'Alaska, qui pourrait commencer vers la même époque que les deux autres; les investissements pour ce projet, qui incombent au Canada, représentent quelque \$10 à \$12 milliards. Ainsi, rien qu'avec ces trois exemples où les choses sont déjà bien avancées, le financement représente environ \$25 milliards. De tels investissements en quelques années n'auraient-ils pas une incidence importante sur la demande de capitaux au Canada, au point de gêner peut-être entre autres le secteur manufacturier, par exemple?

M. Bouey: Je ne pense pas pouvoir vous éclairer beaucoup là-dessus. Beaucoup dépend des projets; à savoir s'il y en aura ou non un grand nombre à réaliser en même temps. Les fonds seront sans doute investis sur bien des années. Si tel est le cas, j'estime que notre économie pourra les absorber.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, permettez-moi de poser une dernière question: à diverses reprises, on a préconisé depuis assez longtemps une révision ou une réforme globale du système monétaire international. Auriez-vous l'obligeance de faire connaître votre opinion afin que l'on sache si cette question de politique monétaire est, selon vous, d'une importance significative pour notre pays et pour la banque centrale.

M. Bouey: Je ne crois pas que les principaux problèmes qui se présentent sur le plan international, soient reliés au système monétaire international. Pour l'instant, le système ne fonctionne pas tellement en ce qui nous concerne. Sur le plan international, les problèmes importants ne sont pas, à mon avis, le résultat d'une lacune de ce système comme tel. Il est vrai que l'ancien système de taux de change fixes n'est plus appliqué. Les principaux pays ont adopté un système de taux flottants, certains avec quelques modifications; en outre, le Fonds monétaire international assume certaines responsabilités de surveillance en ce qui concerne le financement de la balance des paiements. Selon moi, le tout peut fonctionner passablement bien. Le problème majeur n'est pas imputable au système

[Text]

The other major factor creating difficulty, it seems to me, is the recycling of funds from the members of OPEC. It is expected that this year OPEC will have a surplus of something like \$115 billion, and that means that other countries will have deficits adding up to the same amount. In fact, almost all the developed countries now have deficits, and this also applies to the developing countries. I hope I am not being too picky about words here, but I do not think that that problem is due to anything in the international monetary system. It is due to what has happened to the price of oil. Imbalances have occurred and it is very hard to think of any system that would work smoothly in those circumstances. There are a number of things that could go wrong; one has to worry about the safety of all the lending that is going on, the bank lending, but I am not too concerned about that. I think the major banks are pretty good at looking after themselves. Perhaps of more concern to me is the fact that some developing countries simply will not be able to afford to keep on borrowing that much money and paying it back. If that should happen that may well be a factor that would slow down the world's economy.

Senator Manning: Do you see any major problems arising if OPEC decides that in future it will not take payment in U.S. dollars?

Mr. Bouey: Well, senator, I do not know that that is something that is likely to happen. The United States has a pretty good vested interest in ensuring high enough rates of interest and low enough rates of inflation that other people will want to hold their currency. If any substantial shift should occur towards other currencies, that would drive up the price of other currencies against the United States dollar. Of course, if some countries, for purely political reasons, not caring about the cost to themselves, wanted to switch, then that could be disruptive.

Senator Manning: So probably the greatest threat is such a political decision.

Mr. Bouey: I would think that if there is a threat at the present time, that is it.

Senator Godfrey: I want to draw attention to the experience in other countries. For example, the Labour Party in Great Britain was able to bring inflation down from 30 per cent to 10 per cent, and then a government was elected which was monetarist, if nothing else, a year ago and brought in what I understand—and I am not an economist—to be a monetary policy, and immediately inflation jumped to 20 per cent. Why is monetary policy not more effective than that? After all, it is a monitor.

Mr. Bouey: Well, perhaps you could ask Margaret Thatcher.

Senator Godfrey: But do we not benefit from the experience of other countries?

[Traduction]

mais plutôt au taux d'inflation qui varie dans les différents pays et qui les oblige à adopter un taux de change flottant.

A mon avis, l'autre facteur important qui cause des difficultés est le recyclage des avoirs des pays membres de l'OPEP. Cette année, l'OPEP aurait vraisemblablement un excédent d'environ \$115 milliards, et cet excédent signifie que d'autres pays auront des déficits équivalant à ce montant. En fait, presque tous les pays industrialisés se trouvent actuellement dans une situation déficitaire et il en est de même aussi des pays en voie de développement. J'espère que je ne suis pas trop pointilleux dans le choix des termes, mais je ne pense pas que ce problème soit relié à un mécanisme du système monétaire international, mais plutôt aux modifications des prix pétroliers. Des déséquilibres se sont produits et il est très difficile de concevoir un système qui aurait fonctionné convenablement en de pareilles circonstances. Un bon nombre de secteurs pourrait connaître des difficultés; il faut s'inquiéter de la sécurité de tous les genres de prêts consentis, les prêts consentis par les banques, mais cette question ne m'inquiète pas trop. Selon moi, les principales banques sont pleinement en mesure de s'occuper de leurs affaires. Une question qui m'inquiète peut-être plus est le fait que les pays en développement ne pourront tout simplement pas continuer à emprunter autant et à rembourser ces emprunts. Si cela se produisait, l'économie mondiale pourrait s'en trouver ralentie.

Le sénateur Manning: Entrevoyez-vous des problèmes importants, advenant que l'OPEP décide qu'elle n'acceptera plus désormais d'être payée en dollars américains?

M. Bouey: Sénateur, je ne sais pas si cette éventualité est probable. Les États-Unis ont grandement intérêt à maintenir à un niveau assez élevé les taux d'intérêt et à un niveau assez bas les taux d'inflation, pour que les autres pays acceptent leur monnaie. Une tendance favorable manifestée à l'égard d'autres devises ferait passer le prix de ces devises à un niveau concurrentiel par rapport au dollar américain. Naturellement, si certains pays, pour des raisons purement politiques, ne s'intéressent pas au coût qu'ils devront payer et désirent effectuer un changement, cette situation pourrait bouleverser bien des secteurs.

Le sénateur Manning: Par conséquent, une telle décision politique constitue probablement la plus grande menace.

M. Bouey: A mon avis, s'il y a actuellement une menace, c'est bien celle-là.

Le sénateur Godfrey: Je veux souligner l'expérience des autres pays. En Grande-Bretagne notamment, le Parti travailliste a pu faire passer le taux d'inflation de 30 p. 100 à 10 p. 100; par la suite, un gouvernement monétariste a été élu; il y a un an, il a appliqué ce que je crois être, et je ne suis pas un économiste, une politique monétaire qui a fait passer immédiatement le taux d'inflation à 20 p. 100. Pourquoi une politique monétaire n'est-elle pas plus efficace? Après tout, c'est un moyen de surveillance.

M. Bouey: Vous pourriez peut-être poser cette question à Margaret Thatcher.

Le sénateur Godfrey: Mais ne pouvons-nous pas profiter de l'expérience d'autres pays?

[Text]

Mr. Bouey: It is a very interesting question, and there is a very interesting situation there. They have tried to make some kind of dash for freedom, if you like. A year or so ago the government of the United Kingdom changed the tax arrangements a great deal. They removed an awful lot of personal income tax to reduce the marginal tax rate very sharply. It had been up around 90 per cent and it was brought close to 50 per cent. This was in an effort to improve incentives and so on. At the same time, they increased the value-added tax, which is a kind of sales tax, so that along brought the inflation rate up suddenly to about 17 per cent. From this distance one might have wondered if they could not have phased that in a little more gradually, I suppose, because naturally they have had a reaction in the way of wage demands and so on. So it has become a very difficult battle. I think it was also expected that they would reduce government expenditures quite considerably, and that has turned out to be difficult for them. So I do not think it was entirely a monetarist program; there was a big element of taxation and fiscal policy involved as well.

Senator Godfrey: In Germany and Switzerland they are also having problems, but I believe their rates of inflation are somewhat lower than ours. Has there been any reduction in their rate of economic activity? You talked about a reduction in economic activity to control inflation. Have they succeeded in controlling inflation through a reduction in economic activity?

Mr. Bouey: Well, I think they came out of the wave of oil prices at that time—I am thinking now of the 1974-75 period—and the inflation wave that we had at that time. They did follow it up with tougher monetary and fiscal policies than we did or the United States did. They did have some rise in inflation rates at that time, and they did have some slowdown in activity. I do not want to hide the fact that they sent foreign workers, which kept their unemployment rate down. But they did face up to those difficult decisions and were able to resume pretty high levels of economic activity with very low inflation rates. The fact that they were doing better than other countries meant that their currency was appreciating and the cost of their imports was therefore less. One thing fed on another and produced a pretty good result for them.

Senator Godfrey: The other thing that rather puzzles me is the fact that you mentioned that the bank started its type of monetary policy in 1975, which is five years ago. When can we expect this to take effect and reduce our rate of inflation? How many more years?

M. Bouey: I ask the same question myself sometimes. Of course, one has to look at it not simply in terms of a flat stretch of years but in terms of the kind of business cycle that we have seen going on at the same time. While the results in terms of reduction of inflation is not as great as I would like to see, if you compare this point of the business cycle to the one five years ago, certainly our inflation rate is not nearly as high

[Traduction]

M. Bouey: Question très intéressante. Le gouvernement du Royaume-Uni a essayé en quelque sorte de saisir l'occasion de se libérer, si vous préférez. Il y a environ un an, il a modifié considérablement les accords fiscaux. Le gouvernement a supprimé une partie appréciable de l'impôt des particuliers afin réduire considérablement le taux le plus élevé. Il avait été fixé à environ 90 p. 100 et il a été établi à environ 50 p. 100. On s'efforçait ainsi d'améliorer les incitations fiscales, etc. En même temps, le gouvernement a augmenté la taxe sur la valeur ajoutée, genre de taxe de vente qui, à elle seule, a fait soudainement grimper le taux d'inflation à environ 17 p. 100. En raison de notre éloignement, nous aurions pu nous demander si le gouvernement du Royaume-Uni n'aurait pas pu appliquer ces mesures un peu plus graduellement parce que, je suppose que, naturellement, il avait été saisi de demandes salariales etc.; par conséquent, cette situation a dégénéré en affrontement très âpre. A mon avis, on s'attendait également à ce que ce gouvernement réduise ses dépenses considérablement, tâche qui s'est révélée finalement très difficile. Aussi, je ne pense pas qu'il s'agissait donc d'un programme entièrement monétaire; il y avait un élément très important de politique fiscale.

Le sénateur Godfrey: L'Allemagne et la Suisse ont également fait face à des problèmes, mais je crois que leurs taux d'inflation sont quelque peu inférieurs au nôtre. Le rythme de l'activité économique a-t-il été réduit? Vous avez parlé d'une diminution de l'activité économique qui permettrait de juguler l'inflation. Ces pays ont-ils réussi grâce à cette approche?

M. Bouey: Je crois qu'elles ont émergé de la vague des prix du pétrole à cette époque—je me réfère à la période de 1974-1975—et de la vague inflationniste que nous connaissions alors. Elles ont adopté des politiques monétaires et fiscales plus rigides que les nôtres ou que celles des États-Unis. Elles ont vu dans une mesure, leur taux d'inflation grimper et leur activité économique ralentir. Je ne veux pas cacher qu'elles aient renvoyé des travailleurs étrangers, ce qui leur a permis de maintenir leurs taux de chômage à un bas niveau assez. Elles ont eu à prendre des décisions difficiles, mais sont arrivées à atteindre un niveau assez élevé d'activité économique et à maintenir le taux d'inflation à un niveau très bas. Parce qu'elles réussissaient mieux que d'autres, leur monnaie a pris de la valeur et le coût de leurs importations était moindre. Une chose en a entraîné une autre et les résultats leur ont été assez heureux.

Le sénateur Godfrey: Une autre chose me surprend: vous avez dit que la banque avait adopté sa politique monétaire en 1975, soit il y a cinq ans. Quand, croyez-vous, pourrions-nous en ressentir les effets et réduire notre taux d'inflation? Dans combien d'années?

M. Bouey: Je me pose parfois la même question. Bien sûr, il importe de considérer, non seulement le nombre d'années, mais aussi le genre de cycle commercial où l'économie évolue. Même si l'inflation ne diminue pas aussi rigideusement que j'aimerais, si vous comparez le cycle commercial d'aujourd'hui à celui d'il y a cinq ans, vous verrez que notre taux d'inflation, ainsi que le taux d'augmentation des salaires sont loin d'être

[Text]

and our rate of wage increases is not as high. In 1975 we began to get wage increases of the order of 20 per cent or so, and we had an inflation rate that was certainly well into the double digit level.

So I think we have made some progress. Not as much as I would like to have seen. We did follow a very gradual policy, and we did start from a very high level of monetary expansion. So we had that on the one side, and on the other side I think it turned out that there was not as much growth in the capacity of the economy as one might have expected. If you recall, back in the mid-1970s we used to talk about the potential growth of the economy as being 5.5 per cent or something like that. The progress that you make against inflation is dependent, to quite an extent, on leaving a bit of a gap below potential growth, so that you do not have too much pressure on your resources, on your labour force, and so on.

It turned out that the capacity of this economy was reached with a much lower rate of growth. So we had a very graduated decline of monetary expansion on the one hand and less increase in the capacity on the other than we might have expected. But I would argue that we will have made quite a lot of progress. In other words, the game is still on.

Senator Godfrey: My final question is: We had Dr. Stewart before us a couple of days ago. He said—I hope I am quoting him correctly—that if the government was not running the type of deficit that it is running now—referring to the present time—that the money that would be released to the private sector would probably not be used for expansion purposes at this particular moment—it might a year or two from now; things might change—and that we would probably be worse off because we would have an unemployment rate as high as 12 per cent. So that the immediate effect of reducing government deficits would not help the private sector in terms of expansion and the immediate effect would be to increase unemployment. Would you agree with that?

Mr. Bouey: As I said earlier, the wave of new government deficits does depend very much on the economic circumstances at the time. I think I worry a little about the psychological aspects of government deficits. I believe that people do associate large government deficits with inflation. When they see that deficits are increasing more and more, that tends to feed inflationary expectations. So I guess I would say "Let's keep it from increasing, if we can, as a minimum." Certainly I would agree with Dr. Stewart that it depends very much on particular economic circumstances.

I would have said a year ago, as things turned out, that it was rather unfortunate that we had a large government deficit at a time when the economy was so close to capacity. That seems to me to have been a sign that something was out of joint there; although, once again, I recall that each time the government deficit was increased, there seemed to be a reason for it. Once again, I think we overestimated the capacity of the economy to expand.

Senator Charbonneau: My question is along the same lines as that of Senator Godfrey's. Dr. Stewart, a few days ago, told us that there would be no reduction in government expenditures and that the deficit would gradually be narrowed

[Traduction]

aussi élevé. En 1975, nous avons commencé à assister à des augmentations de salaire de l'ordre de 20 pour cent et le taux d'inflation était certes galopant.

C'est pourquoi je dis que nous avons fait des progrès, même si je m'attendais à plus. Nous avons suivi une politique très graduelle, et nous sommes partis d'un niveau d'expansion monétaire assez élevé. Telle était donc, d'un côté, la situation, mais il y avait aussi, de l'autre, la croissance économique, qui a été moins rigide que prévue. Si vous vous rappelez, vers le milieu des années 70, nous parlions d'un taux de croissance possible d'environ 5,5 pour cent. Le succès de la lutte contre l'inflation dépend, dans une grande mesure, du mince écart qui doit subsister entre la croissance possible et la croissance réelle, de façon à ne pas exercer trop de pressions sur les ressources, les travailleurs, etc.

Or la capacité de l'économie a été atteinte avec un taux de croissance beaucoup moindre. Nous avons donc eu un déclin de l'expansion monétaire très graduel et une augmentation de la capacité moindre que prévu. Pourtant, je dirais volontiers que nous avons fait énormément de progrès. En d'autres termes, la partie n'est pas terminée.

Le sénateur Godfrey: Dernière question: M. Stewart était parmi nous il y a quelques jours. Il a dit—j'espère que ma mémoire est fidèle—que si le déficit du gouvernement n'était pas aussi élevé qu'il l'est à l'heure actuelle—que l'argent qui serait distribué au secteur privé ne servirait probablement, dès maintenant, à des fins d'expansion—mais dans un ou deux ans seulement; les choses peuvent changer—et que la situation serait probablement pire, parce que nous connaîtrions peut-être un taux de chômage de 12 pour cent. La réduction du déficit du gouvernement ne favoriserait donc en rien l'expansion du secteur privé mais aurait pour effet immédiat de créer du chômage. Êtes-vous d'accord?

M. Bouey: Comme je l'ai dit plutôt, la vague des nouveaux déficits du gouvernement dépend largement de la conjoncture économique du moment. Je m'inquiète un peu des aspects psychologiques du déficit du gouvernement. Je crois que les gens associent déficit gouvernemental et inflation. Lorsqu'ils voient le déficit augmenter, ils ont tendance à entretenir des anticipations inflationnistes. Je dirais alors: «Empêchons-le de s'accroître, si nous le pouvons». Je pense comme M. Stewart que tout dépend grandement de la conjoncture économique.

J'aurais dit, il y a un an, au rythme où allaient les choses, qu'il était plutôt malheureux que nous ayons un si large déficit gouvernemental, au moment où l'économie atteignait presque sa capacité. Quelque chose me semblait alors clocher; je me souviens pourtant que, chaque fois que le gouvernement a accru son déficit, il avait ses raisons. Une fois de plus, je répète que nous avons surestimé la capacité d'expansion de l'économie.

Le sénateur Charbonneau: Ma question se rapproche de celle du sénateur Godfrey. M. Stewart nous a dit, il y a quelques années, qu'il n'y aurait pas de réduction des dépenses du gouvernement et que le déficit serait graduellement réduit

[Text]

through taxes. How will the bank react to such a policy, so far as monetary expansion is concerned?

Mr. Bouey: That is if the government deficit narrows?

Senator Charbonneau: Obviously taxes will be higher and the government will have to hog the markets, and the bank will have to react some way in its monetary expansion policy.

Mr. Bouey: I do not really understand the question.

The Chairman: Senator, would you repeat your question?

Senator Charbonneau: Government deficits being what they are, Dr. Stewart indicated that the trend would be to find the revenues to narrow the deficit through additional taxes. Of course, the government will be taking capital and savings, or whatever, in order to do that, to narrow this deficit. This will, of course, impede capital formation or capital investment. Will the bank, in its monetary policy, try to limit the expansion, and where will the bank's policy go at that point? Will it start expanding, or whatever?

Mr. Bouey: No. What we will strive to do is maintain a pretty steady rate of monetary expansion, one that gradually declines over time. How fast will depend on the circumstances. If the government has a smaller deficit, it will require less funds in terms of borrowing on financial markets. The result should be that interest rates would be somewhat lower than they would otherwise be—if we can hold everything else equal, which is rather hard to do. If the government's demands on the capital markets are less, because it is borrowing less, then, with the same rate of monetary expansion, we should be able to get by with somewhat lower interest rates than we would otherwise have.

Senator Charbonneau: My second question is: When we talk about an interest rate policy, I noticed that when the interest rates were recently two points or two and a half points below the American rates, there was no significant difference in the value of the Canadian dollar as against the American dollar. Do you feel that we could get away with this for a long time, or was this just an accident?

Mr. Bouey: We could get away with it for a long time if our inflation rate was substantially lower than that in the United States. That is how you get away with it, because that means that the real value of your money is better. But in the circumstances that you mention, it is true that we succeeded—this was a matter of deliberate policy—in keeping our short-term rates from rising as high as those in the United States. Their prime lending rate at the banks went up to 20 per cent, while ours got as high as 17.5 per cent. Not many people are inclined to write congratulatory letters to us for keeping them from going above 17.5 per cent, but we succeeded in doing that.

I would say two things about that: One is that we got away with it partly because no one expected the American rates to stay up for very long; and secondly, because we did switch to our floating rate system, which created more uncertainty for

[Traduction]

grâce aux impôts. Quelle serait, à ce propos, la réaction de la Banque, du point de vue de l'expansion monétaire?

M. Bouey: Si le déficit du gouvernement est réduit?

Le sénateur Charbonneau: Évidemment, les impôts augmenteront, le gouvernement devra tirer le maximum des marchés et la banque devra réagir d'une façon ou de l'autre, dans ses politiques d'expansion monétaire.

M. Bouey: Je ne comprends pas vraiment la question.

Le président: Sénateur, voudriez-vous la répéter?

Le sénateur Charbonneau: Les déficits gouvernementaux étant ce qu'ils sont, M. Stewart a indiqué que la réaction consisterait à trouver de nouveaux revenus et à prélever les impôts additionnels pour réduire le déficit. Évidemment, pour ce faire, le gouvernement devra avoir recours aux capitaux et aux épargnes ou à d'autres solutions. Ces mesures auront évidemment pour effet de nuire à la formation de capitaux et aux investissements. La banque tentera-t-elle de limiter l'expansion de la masse monétaire et jusqu'où ira-t-elle dans ce domaine? Penchera-t-elle en faveur d'une expansion ou d'autres mesures?

M. Bouey: Non. Nous essaierons de maintenir à un niveau assez stable le taux d'accroissement de la masse monétaire et ce taux diminuera graduellement. L'importance de cette variation dépendra des circonstances. Si le déficit du gouvernement est réduit, ce dernier pourra emprunter un peu moins sur les marchés financiers. De ce fait, le taux d'intérêt devraient baisser quelque peu, dans la mesure où nous pouvons prévoir cette évolution, et il n'est pas facile de le faire. Si le gouvernement emprunte moins sur les marchés de capitaux, nous devrions pouvoir obtenir, avec le même taux d'accroissement de la masse monétaire, des taux d'intérêt un peu moins élevés.

Le sénateur Charbonneau: Deuxième question: lorsque nous parlons de politiques relatives au taux d'intérêt, j'ai noté que si les taux d'intérêt au Canada étaient inférieurs de deux points ou de deux points et demi aux taux américains, la valeur du dollar canadien variait peu par rapport au dollar américain. Cette tendance pourrait-elle se maintenir longtemps ou était-elle seulement une coïncidence?

M. Bouey: La situation pourrait se maintenir longtemps, si notre taux d'inflation était beaucoup plus bas qu'aux États-Unis. Nous pouvons nous en sortir ainsi, puisque la valeur réelle de notre monnaie est plus élevée. Mais dans les circonstances que vous avez décrites, il est vrai de dire que nous avons réussi, grâce à certaines politiques, à empêcher nos taux à court terme de grimper autant que chez nos voisins du Sud. Le taux préférentiel des banques américaines a atteint 20 p. 100, alors que la nôtre n'a pas dépassé 17,5 p. 100. Peu de gens sont portés à nous féliciter pour avoir empêché que ces taux ne dépassent 17,5 p. 100, mais nous avons réussi.

J'aimerais ajouter deux choses à ce sujet. Premièrement, nous avons évité des hausses trop fortes parce que personne ne prévoyait que les taux américains demeureraient longtemps à des niveaux aussi élevés; deuxièmement, nous avons mis en

[Text]

anyone who wanted to take a position against the Canadian dollar. Anyone who wanted to bet against the Canadian dollar had to guess how long the American rates would stay up there and how long it would be before we allowed ours to rise further.

The last thing I would say is that we did not get away with it completely. The Canadian dollar declined from about 87.5 at the beginning of March to a low of 83.3, since when it has come back to about 86.

Senator Charbonneau: Can you tell me why the Bank of Canada did not go onto this system of floating six or nine months ago?

Mr. Bouey: There are advantages, senator, and disadvantages, to both systems. In a period where interest rates can be relatively stable, I think a fixed Bank Rate does lend a certain element of stability to the market situation. People see the bank rate there, and it will operate in such a way that they do not expect interest rates to change very much; but the Bank Rate can get in the way if you need interest rates to move quickly, as in this period of real instability, with American interest rates going up 5 per cent in six weeks. When they started out we had no idea how high they would go. We had no idea where we could set a fixed Bank Rate; we needed the freedom to move every day if necessary; and I think in that situation the floating Bank Rate worked better. I think, in fact, it helped us keep our interest rates from going quite as high. We could have gone into a fixed Bank Rate system—we could have fixed it every week, I suppose—and, similarly, you could have run all the time with a floating bank rate system. I do not think the way you fix the Bank Rate, if I can put it this way, is a big deal. I do not think it matters as much as most people are inclined to think.

One of the disadvantages I always saw with a floating rate system was that it looked as though the central bank was giving up all responsibility for rates—that they would be determined in the marketplace, floating with supply and demand, and so on. I was inclined to oppose it for a long time, until it really seemed to become necessary, and then I think we overcame this disadvantage of the appearance of denying responsibility, by making it as clear as we could in our press releases that we would not run a hands-off policy; that we would affect the treasury bill rate—and the Bank Rate is tied to it—as much as we ever did. We always had the same power to do that. Every time the interest rate has changed very much we have put out a press release in the hope of demonstrating that we continue to take as much responsibility for a rate fixed in this way as in any other way; but I think the answer to your question is that conditions changed so much, and interest rates became so much more volatile on this continent, that we found it wise to move. Don't ask me if we will ever move back. I don't know yet.

[Traduction]

place un système de taux flottant qui a créé plus d'incertitude chez ceux qui voulaient profiter de la baisse du dollar canadien. Tous ceux qui voulaient tirer profit de cette baisse devaient deviner pendant combien de temps les taux américains resteraient aussi élevés et à quel moment nous hausserions les nôtres.

En dernier lieu, j'aimerais dire que nous n'avons pas réglé le problème complètement. Le dollar canadien s'est effrité, passant de 87,5 au début de mars à 83,3. Il est depuis lors remonté à 86.

Le sénateur Charbonneau: Pouvez-vous me dire pourquoi la Banque du Canada n'a pas adopté ces systèmes du taux flottant, il y a six ou neuf mois?

M. Bouey: Les deux systèmes, sénateur, présentent des avantages et des désavantages. Dans une période de stabilité relative des taux d'intérêt, je crois qu'un taux d'escompte fixe imprime une certaine stabilité au marché. Tous surveillent ce taux du marché et son effet sera tel qu'on ne s'attendra pas à voir beaucoup changer le taux d'intérêt; mais le taux d'escompte peut constituer un obstacle s'il faut que ces taux se déplacent rapidement, comme ce fut le cas dans cette période de réelle instabilité où nous les avons vu grimper de 5 pour cent en six semaines aux États-Unis. Lorsque cette escalade a commencé, nous ne savions pas où elle s'arrêterait et nous ne pouvions donc arriver à établir un taux d'escompte fixe, car nous devons garder la possibilité de changer chaque jour au besoin; et je crois que dans un cas comme celui-là, le taux d'escompte flottant a donné de meilleurs résultats. Je crois en fait que cela nous a aidés à modérer la hausse de nos taux d'intérêt. Nous aurions pu aussi adopter le système d'un taux d'escompte fixe, qu'il aurait fallu déterminer chaque semaine, je suppose, tout comme nous pouvions fonctionner constamment avec le système du taux d'escompte flottant. Je ne crois pas que la façon dont vous fixez ce taux, si je puis m'exprimer ainsi, soit si déterminante que cela. Je ne crois pas qu'elle ait tant d'importance qu'on est porté à lui en donner.

Un des désavantages d'un système de taux flottant, c'est que la Banque centrale peut porter à croire qu'elle ne se préoccupe plus des taux, que ceux-ci seront fixés sur la place du marché et flotteront selon l'offre et la demande, et ainsi de suite. J'ai été porté à m'y opposer très longtemps, jusqu'au jour où leur nécessité m'a paru vraiment évidente et je crois que nous avons réussi à surmonter ce désavantage, à savoir de donner l'impression de ne pas assumer nos responsabilités, en disant aussi clairement que nous le pouvions dans nos communiqués de presse que nous n'adoptons pas une politique de laisser-aller, que nous continuerions comme avant à influencer le taux des bons du Trésor, auquel le taux d'escompte se rattache. Nous avons toujours eu ce pouvoir. A chaque changement du taux d'intérêt, nous avons publié un communiqué de presse dans l'espoir de montrer que nous continuions tout autant à assumer nos responsabilités, que le taux soit fixé de cette façon ou de n'importe quelle autre manière; mais la réponse à votre question, je crois, c'est que les conditions ont tellement changé et les taux d'intérêt sont devenus tellement plus volatiles sur ce continent, que nous avons jugé prudent de bouger. Ne me

[Text]

Senator Godfrey: The bank has been trading in foreign exchange, and, as we all know, some private banks went broke doing this. I was just curious to know whether we had made or lost money; and, if so, how much?

Mr. Bouey: Well, we act in the foreign exchange market as fiscal agent for the government, and we act as an adviser to the government, because since we are in the market we should be able to provide advice; but the decisions about how much intervention should take place in this market have to be government decisions. Of course, the objective is to smooth changes in the rate, and not necessarily to make money or to lose money, but the answer to your question is that I do not know. If you want an answer to that question, you should really ask the Minister of Finance, not me.

The Chairman: As a supplementary on that, you are, or appear to be, doing more now than smoothing the exchange rate. You seem to be more interventionist. You say you are interventionist in respect of the Bank Rate. Is it true that you do have parameters within which you will move massively in respect of the exchange rate?

Mr. Bouey: No, that is not true. The exchange rate is determined in the market. It is floating, but it is important always to add that it is not floating all by itself there. It is always floating in the context of economic policies—monetary policies, fiscal policies, and others, such as the AIB policy, for example. So when one says that the exchange rate “floats,” that is very much a shorthand expression. In fact, it is determined in the market in the context of all the government policies that affect the market. Certainly, monetary policy and fiscal policy are very important ones.

The intervention policy, which is designed to smooth out the rate is, as I mentioned, the government's policy, and the government has not been intervening massively in this period. Perhaps I should qualify that to say that some time ago—I have forgotten now when, but over a year or so ago, in that period when the exchange rate was coming down from 100 to 95 to 90 to 85 and so on—there were times when it was very difficult to orchestrate that decline in a way that would not let it get out of hand, because expectations and fears do develop in a situation like that.

You will recall that the government borrowed a lot of money outside the country and used a lot of it to limit the rate of decline in the exchange rate, quite wisely, I believe; because the danger of a serious overshoot, with all its inflationary consequences, was there, and that is, in fact, what every other government I have seen does too. When conditions are more stable, however, the intervention is pretty much symmetrical, with about the same resistance being given to strengthening the Canadian dollar as to weakening it.

Senator Steuart: I want to discuss for a moment the direct control of credit. I am aware that when you tighten up the

[Traduction]

demandez pas si les taux reviendront jamais à leur niveau antérieur. Je ne puis encore le dire.

Le sénateur Godfrey: La Banque a effectué des opérations en devises et, comme nous le savons tous, certaines banques privées ont fait faillite à cause de cela. Je me demandais seulement si nous avions gagné ou perdu de l'argent et dans l'affirmative, combien.

M. Bouey: Voici. Nous agissons sur le marché des devises à titre d'agent fiscal pour le gouvernement; par ailleurs, nous jouons aussi le rôle de conseiller du gouvernement car, étant sur le marché, il est normal que nous soyons en mesure de donner des conseils; mais c'est au gouvernement qu'il revient de décider dans quelle mesure il faut intervenir sur ce marché. Bien entendu, l'objectif est d'arriver à éviter les fluctuations brusques du taux et pas nécessairement de faire de l'argent ou d'en perdre. La réponse à votre question, c'est qu'en fait, je n'en sais rien. Si vous voulez une réponse, vous devriez poser cette question au ministre des Finances, plutôt qu'à moi.

Le président: Comme question supplémentaire, il semble qu'à l'heure actuelle, vous fassiez ou vous sembliez faire plus que d'éviter les variations brusques du taux du change. Vous paraissez avoir une attitude plus interventionniste. Est-il vrai que vous ayez des paramètres dans le cadre desquels vous interviendrez massivement concernant le taux du change.

M. Bouey: Non, ce n'est pas vrai. Le taux du change est fixé sur le marché. Il est flottant, mais il est toujours important d'ajouter qu'il ne flotte pas tout seul. Il flotte toujours dans le contexte de politiques économiques, monétaires, fiscales et autres, comme la politique de lutte contre l'inflation par exemple. Ainsi, lorsqu'on dit que le taux du change flotte, on parle vraiment en style télégraphique. Car ce taux est en fait établi sur le marché dans le cadre de toutes les politiques gouvernementales qui l'influencent, notamment des politiques monétaires et fiscales.

La politique du gouvernement consiste à intervenir pour atténuer les sautes du taux comme je l'ai mentionné; mais le gouvernement n'est justement pas intervenu massivement au cours de cette période. Je devrais peut-être être plus précis et dire qu'il y a quelque temps, je ne sais plus exactement à quel moment, mais il y a plus d'un an environ, lorsque le taux du change a dégringolé de 100 à 95, à 90, à 85 et ainsi de suite, il y a eu des moments où il était très difficile de maîtriser cette chute; car une telle situation crée bien entendu des attentes et des craintes.

Vous vous souviendrez que le gouvernement a alors beaucoup emprunté à l'étranger et que cet argent a en partie servi à freiner la chute du taux du change, et à juste titre, me semble-t-il; car le danger de dépasser les objectifs, avec toutes ces répercussions inflationnistes que cela entraîne, existait réellement. A ma connaissance, c'est également ce que font tous les autres gouvernements. Mais, quand les conditions se stabilisent, l'intervention est assez symétrique, et on rencontre la même résistance en cherchant à renforcer ou à affaiblir le dollar canadien.

Le sénateur Steuart: Je voudrais discuter un instant de l'encadrement direct du crédit. Je sais que lorsque vous resser-

[Text]

increase in the money supply and adjust the interest rates, you do control credit indirectly; but have you the power to control credit directly? I am talking about consumer credit, credit cards, amounts of down payments, the amount of consumer debt that is amortized, and so on. Do you have the power to control that directly? If you do have the power, why have you not used it, and do you intend to use it?

Mr. Bouey: No, senator, we have no power to direct credit in any specific direction. All we can do is influence the total amount. We do that, basically, through the price of credit—through interest rates.

Senator Steuart: How serious, in your view, is this type of credit: How much does it add to the money supply? I realize that there are various measurements of the money supply, but how serious is consumer credit, for example, in the total money supply?

Mr. Bouey: Well, of course, consumer credit is not part of the money supply: it is part of the total amount of credit; it is part of the assets of lending institutions. The counterpart in banks, for example, would be bank deposits, and expansion of consumer credit may in fact lead to an increase in the money supply, though the connection is pretty indirect. Consumer credit is pretty large, and I do not know if I have the numbers right here. I think what you want to do is compare consumer credit to business credit, and other kinds of credit.

Senator Steuart: You say it is not part of the money supply, but if I go and pay \$20 out of my pocket, that is a demand on the money supply, if I put it on my credit card. To me, it is the same thing as money. I noticed that in the United States, when they cracked down on credit, they cracked down at the same time on the control of credit, and on how much down payments would be, and so on. We have done that before in Canada. You say this is the government's responsibility, but, in your opinion, how serious is it in regard to the total amount of money and credit that is out?

Mr. Bouey: Well, I have not felt, in recent times, that consumer credit was growing at a rate that caused it to deserve more attention than other kinds of credit. In other words, it is influenced in the same way as other types of credit. It has, of course, become somewhat more expensive. It does not seem to me that one should apply special controls to consumer credit. There are a lot of problems in controlling consumer credit. It tends to be a very selective kind of thing. If you are worried about the consumer spending too much money, there are various things you can do. You can increase income taxes or something like that, but to tackle it through consumer credit, which has been done—and there may be a case for it occasionally—you do run into certain problems. First of all, you affect only the class of people who do have to borrow in order to buy these things. You can argue that this is discriminatory against lower-income groups. It is also going to affect the big items;

[Traduction]

rez l'augmentation de la masse monétaire et rajustez les taux d'intérêt, vous encadrez indirectement le crédit; mais avez-vous le pouvoir de l'influencer directement? Je parle du crédit à la consommation, des cartes de crédit, du montant des acomptes, de l'importance de l'amortissement de la dette à la consommation et ainsi de suite. Pouvez-vous contrôler cela directement? Si vous en avez le pouvoir, pourquoi ne vous en êtes-vous pas servi et comptez-vous vous en servir?

M. Bouey: Non, sénateur, nous n'avons pas le pouvoir d'imprimer au crédit telle ou telle direction. Tout ce que nous pouvons faire, c'est d'en influencer le montant total et nous le faisons essentiellement par l'entremise du loyer de l'argent, c'est-à-dire du taux d'intérêt.

Le sénateur Steuart: Quel est, à votre point de vue, l'importance de ce type de crédit? Qu'ajoute-t-il à la masse monétaire? Je sais qu'il existe diverses façons de mesurer cette masse, mais quelle est l'importance du crédit à la consommation, par exemple, par rapport à la masse monétaire totale?

M. Bouey: Bien entendu, le crédit à la consommation ne fait pas partie de la masse monétaire, mais du montant total du crédit. Il fait partie de l'avoir des institutions de prêt. Son équivalent dans le système bancaire, par exemple, serait les dépôts bancaires, et l'accroissement du crédit à la consommation pourrait entraîner une augmentation de la masse monétaire, bien qu'il n'y ait pas de lien direct entre des deux phénomènes. Le crédit à la consommation est important, mais je ne suis pas sûr d'avoir des chiffres avec moi. Vous souhaiteriez, je pense, qu'une comparaison soit établie entre ce crédit et celui accordé aux entreprises et ainsi de suite.

Le sénateur Steuart: Vous dites que le crédit à la consommation ne fait pas partie de la masse monétaire, mais si je dépense \$20 et que j'utilise ma carte de crédit pour régler, il en résulte une demande sur la masse monétaire. Pour moi, les cartes de crédit sont une forme de numéraire. J'ai remarqué qu'aux États-Unis, lorsqu'on a réglementé le système de crédit, on en a simultanément resserré les modalités d'obtention, on a fixé le montant des premiers versements, etc. Nous avions déjà adapté de telles mesures au Canada. Vous dites que cette responsabilité incombe au gouvernement, mais d'après vous, quelle est l'importance du crédit à la consommation par rapport au montant total des fonds et crédits en circulation?

M. Bouey: A mon avis, on ne peut pas dire que, récemment, le crédit à la consommation ait augmenté d'une manière qui mérite une attention particulière. En d'autres termes, ce crédit subit le même type d'influence que les autres types de crédit. Il est, bien entendu, devenu quelque peu plus coûteuse. Toutefois, je ne pense pas que cela soit suffisant pour appliquer des mesures de contrôle spéciales au crédit à la consommation. Ce type de contrôle présente beaucoup de problèmes; il a en effet tendance à être fort sélectif. Si vous craignez que les consommateurs ne dépensent trop, différentes solutions s'offrent à vous. Vous pouvez, par exemple, augmenter l'impôt sur le revenu, mais si vous essayez de contrôler les dépenses par l'entremise du crédit à la consommation, solution qui a déjà été adoptée et qui peut être justifiée dans certains cas, vous vous heurterez alors à certains problèmes. Tout d'abord, cela ne touchera que la catégorie de personnes qui ont vraiment

[Text]

that is where it will have its impact, particularly in the case of automobiles and large durables such as television sets and washing machines.

Then you have to ask the question: Do you really want to hit the automobile industry, or are there enough problems without doing that? It is a pretty difficult matter.

You need to ask: What are other people doing about it? If there is too much credit, what about other kinds of credit? Perhaps it is governments that are borrowing too much money.

This is basically a decision for government. The central bank should not really be in the business of deciding the allocation of credit. It becomes more of a political decision because certain value judgments are involved to a very great extent.

Senator Hicks: I have three points, Mr. Chairman, on which I should like Governor Bouey to comment. I do not think they will be very long.

My first point concerns a paragraph in your paper, beginning at the bottom of page 5 and ending on page 6, which caused me considerable dismay when I read it. This paragraph states, in part:

... everything that can be done that will help to convince Canadians that the period of high and rising inflation in this country is to be brought to an end will be helpful.

It then continues in that vein. Is this not an espousal of the philosophy that thinking or wishing will make it so? Is it not an admission that policy decisions available to you that can directly influence inflation are really very few?

Mr. Bouey: I am interested enough in the results, Senator Hicks, not to be willing to give up any possibility—even wishing. You will notice that earlier on I did say:

There is little sign, however, that economic behaviour is so conveniently influenced by policy pronouncements.

I think something is possible here. I would not claim that we have made a great deal of progress yet, but we have been saying over and over again that we are following a policy of gradually reducing the rate of monetary expansion, and that it had better be taken seriously. We intend to stick with that. There has not been a very serious collision with prices and costs yet, but that may very well occur.

I would hope that governments, in talking about their spending plans, would also be very firm about statements of that kind; and anything else they can do, whether it is deciding to give up various policies that tend to support prices or prop them up, over-regulation, or anything that would indicate that we are on a track where we are determined to bring down the

[Traduction]

besoin d'emprunter pour acheter. Donc, on peut dire que c'est une forme de discrimination à l'endroit des groupes à faible revenus. Cette mesure va également toucher l'achat de gros articles, et c'est là que ses effets se feront sentir. Je pense, par exemple, aux automobiles aux téléviseurs ou aux machines à laver.

Il faut donc se demander si nous avons vraiment l'intention de toucher l'industrie automobile ou si nous n'avons pas déjà suffisamment de problèmes? C'est une question complexe.

Il faut aussi se demander ce que font les autres catégories de personnes à ce sujet? Un crédit excédentaire est-il accordé, et que faire à propos des autres types de crédit? Ce sont peut-être les gouvernements qui empruntent trop.

La question de l'affectation des crédits incombe au gouvernement: elle ne devrait pas revenir en principe à la Banque centrale. En effet, la nature de cette décision devient davantage politique car, dans une large mesure, il s'agit d'émettre des jugements de valeur.

Le sénateur Hicks: J'ai trois points à soulever, Monsieur le président, sur lesquels j'aimerais que M. Bouey apporte ses commentaires. Je ne pense pas que cela nécessite beaucoup de temps.

Mon premier point concerne un paragraphe qui commence au bas de la page 5 de votre document et se poursuit à la page 6, et qui m'a considérablement surpris. Il stipule:

... tout ce qui peut convaincre les Canadiens qu'on doit mettre un terme à cette période d'inflation aiguë et accélérée de l'inflation aura un effet bénéfique.

Le document poursuit ensuite sur la même ligne. N'est-ce pas là embrasser la philosophie qui veut que la réflexion ou le désir fasse disparaître l'inflation? Cela n'équivaut-il pas à admettre que les décisions de principe qui s'offrent à vous et qui pourraient influencer directement sur l'inflation sont en fait très limitées?

M. Bouey: Les résultats m'intéressent suffisamment, sénateur Hicks, pour que je m'intéresse à toutes les possibilités, même aux utopies. Vous remarquerez qu'un peu plus tôt j'ai dit:

Il n'est toutefois guère facile de prouver que les comportements économiques puissent être influencés aussi facilement par des énoncés de politique.

Je pense que l'on peut faire quelque chose à ce sujet. Je ne prétends pas qu'on ait, pour le moment, fait beaucoup de progrès, mais nous avons répété à maintes reprises que nous suivions une politique qui consiste à réduire graduellement le taux d'expansion monétaire et qu'il valait mieux nous prendre au sérieux, car nous allions nous y accrocher! Pour le moment, il n'y a pas eu d'écart majeur entre les prix et les coûts, mais pareille éventualité pourrait très bien se concrétiser.

J'espère que les gouvernements sont également fort sérieux lorsqu'ils parlent de leurs projets de dépenses ou de toute autre initiative, qu'il s'agisse d'abandonner ou d'élargir certains programmes de soutien des prix, de réglementation excessives ou de tout projet qui traduirait une détermination à endiguer

[Text]

rate of inflation. It may not add a great deal, but I would hope it would be worth doing.

Senator Godfrey: Would it help to "wrestle inflation to the ground"? That is not my view, but perhaps it is someone's.

Senator Hicks: The second point on which I should like Governor Bouey to comment has to do with the effect of high interest rates. The conventional wisdom seems to be that high interest rates are anti-inflationary. This is based on the theory that if you increase the cost of money, people will not spend it and, in this respect, of course, it is anti-inflationary.

I would submit that what we have seen in the past few years has been just the opposite—people have not been frightened to borrow money. You have already commented on this in your exchange with Senator Manning. The construction industry, for example, has not been reluctant to borrow money at high costs when they can pass it on to the consumers. Even more important than that, consumers have not been reluctant to borrow money at high costs and to go on spending. I submit that the effect of high interest rates in this country in the past few years has in itself been inflationary and not anti-inflationary.

Mr. Bouey: I would not agree with that, Senator Hicks. I, of course, do not disagree that higher interest rates add to costs, but in the way in which things have developed in recent years, I would submit that if interest rates had been substantially lower, the rate of inflation would have been substantially higher. Maybe we did not get them up high enough and fast enough. If you want to press this to a ridiculous conclusion, would you argue that we should get them down to zero in the hope of containing inflation? I do not think so.

There is a problem where inflation develops, and it is often the case that, because of concern about unemployment and so on, interest rates are allowed to lag a bit. If, in fact, all that happens is that interest rates rise only at the rate of inflation so that you have not really dulled the incentive to borrow very much, the results are not going to be particularly good. It is always very difficult to get interest rates up ahead of inflation. I think that is really what you have to do. If you control the money supply properly, I think that will happen.

Senator Hicks: Mr. Chairman, perhaps the statement by the Deputy Minister of Finance, Dr. Stewart, which impressed me the most was that in the years ahead we would have to be careful that we were not so concerned with the investment of huge sums of capital in the provision of energy in its various forms that we would adversely affect the investment of capital in business and in industrial expansion and so on. I take it from the remarks that you have already made—and I should like you to go further—that you do not agree that is a danger which faces us at the moment or in the immediate future.

[Traduction]

l'inflation. Ce n'est peut-être pas grand chose, mais il vaut le coup de s'intéresser à cet aspect, du moins je l'espère.

Le sénateur Godfrey: Cela aiderait-il à juguler l'inflation? Ce n'est pas mon avis, mais d'aucuns peuvent avoir une opinion contraire.

Le sénateur Hicks: Le deuxième aspect que je voudrais voir M. Bouey aborder concerne l'incidence des taux d'intérêt élevés. La croyance établie veut que l'imposition de taux d'intérêt élevés permette de lutter contre l'inflation. Ce principe se fonde sur la théorie voulant que l'augmentation du loyer de l'argent entraîne une réduction des dépenses ce qui, partant, contribue à lutter contre l'inflation.

Or, je dirais que c'est exactement le contraire qui s'est produit ces dernières années: les gens n'ont pas eu peur d'emprunter de l'argent. Vous en avez déjà parlé avec le sénateur Manning. L'industrie de la construction, par exemple, n'a pas hésité à emprunter de l'argent à des coûts élevés dans la mesure où elle pouvait faire assumer ces frais par le consommateur. Chose encore plus importante, le consommateur lui-même, n'a pas hésité à emprunter malgré des taux d'intérêt élevés pour continuer à dépenser. Je dirais donc que l'incidence des taux d'intérêt élevés au Canada ces dernières années a davantage contribué à accélérer l'inflation qu'à la freiner.

M. Bouey: Je ne suis pas d'accord avec vous, sénateur Hicks. Bien entendu, je conviens que l'imposition de taux d'intérêt élevés augmente les coûts mais, de la manière dont se sont déroulées les choses ces dernières années, si les taux d'intérêt avaient été beaucoup plus bas, le taux d'inflation aurait, lui, été beaucoup plus haut. Peut-être que nous ne les avons pas suffisamment augmenter, ni assez vite. Si vous voulez pousser l'argument plus loin, seriez-vous prêt à dire que nous devrions ramener les taux d'intérêt à un pourcentage insignifiant, dans l'espoir de contenir l'inflation? Je ne le pense pas.

Qui dit inflation dit problème. Il se produit souvent que, pour des considérations de chômage et autres, on laisse les taux d'intérêt stagner un certain temps. Si, en fait, ces derniers n'augmentent qu'en fonction du taux d'inflation, de sorte que les stimulants à l'emprunt ne perdent rien de leur effet, la situation ne sera pas particulièrement reluisante. Il est toujours difficile d'obtenir que l'augmentation des taux d'intérêt devance l'inflation. C'est pourtant ce qui devrait se produire et c'est effectivement ce qui se produira, je pense, si l'on contrôle correctement la masse monétaire.

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, ce qui me le plus frappé dans les commentaires du sous-ministre des Finances, M. Stewart, c'est probablement que dans les années à venir nous devons prendre soin de ne pas concentrer tous nos efforts sur des investissements importants dans la production d'énergie sous diverses formes au détriment des entreprises, de l'expansion industrielle, etc. D'après les remarques que vous avez faites—et j'aimerais que vous donniez plus de précisions—j'en déduis que vous ne partagez pas l'idée que ce danger existe en ce moment ou se présentera dans un proche avenir?

[Text]

Mr. Bouey: I do not see it in the immediate future, but I do not rule out the possibility. It is quite possible that Dr. Stewart, who is a former Deputy Minister of Energy, Mines and Resources, has a broader appreciation of what lies in store in some of these projects than I do. However, looking just a few years ahead, I have not seen enough to worry about, but I will always agree that one should be careful.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I should like to get a better grip on the Bank of Canada's role in the fight against inflation which the Governor has been describing to us. I take it from what I have heard that the principal mechanism the bank uses to do its part in the fight against inflation has to do with the monetary approach which involves either controlling the supply of money or controlling it indirectly through the interest rate. I do not know whether there is any difference between those two methods. There is some talk about Mr. Volcker having a problem with interest as the controlling factor, but be that as it may, are there other instruments that the bank uses in its inflationary policy, besides this monetary policy that I have just mentioned?

Mr. Bouey: No, Senator Roblin, that is really it. The bank controls the rate of monetary expansion and that does have interest rate consequences. The supply of money interplays with the demand for money, and you have interest rate consequences. It really does not matter to me which way you look at it. You can say that we affect interest rates in order to control the supply of money, or we have a supply of money and that produces certain interest rates. But the basic guide we use is the rate of increase in the supply of money. That is really the only power we have.

There have been occasions in the past when we have resorted to what you might call "moral suasion." That is not a power given to us in the act, but I think it has always been done with the concurrence of the Minister of Finance where we have asked the banks to do certain things. This was used mainly periods when interest rates were not free to go where they otherwise would have. You know, in periods such as when we had a 6 per cent ceiling on bank lending, for example, the Bank would sometimes say to the chartered banks, "We will try to maintain a reasonable continuity in our mortgage lending, take a tender view of the slow growth areas and small businesses." We still think that is in effect, but with the absence now of what I would call non-price rationing, I do not think that is very important, and we have not been doing much of that kind of thing any more.

We did recently, you will recall, ask our banks not to frustrate the American program by lending large amounts of funds to American borrowers, and we did that partly because we did not want to see money leaving Canada when our interest rates were lower than theirs and, thereby, weakening the Canadian dollar. We have resorted to these directives occasionally, but they do not really amount to anything important in the total picture, so we are left with control of the supply of money.

[Traduction]

M. Bouey: Je ne crois pas qu'il se présentera dans un proche avenir, mais je n'élimine pas cette possibilité. Il est bien possible que M. Stewart, qui a déjà été sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, ait une meilleure idée que moi du contenu de certains de ces projets. Toutefois, je ne crois pas qu'il y ait suffisamment d'éléments troublants pour que l'on s'inquiète pour les quelques prochaines années; mais je serai toujours d'avis que l'on doit être prudent.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais avoir plus de précisions sur le rôle que joue la Banque du Canada dans la lutte contre l'inflation tel que le Gouverneur nous l'a décrit. J'en déduis, d'après ce que j'ai entendu, que le principal mécanisme dont la Banque se sert dans la lutte contre l'inflation concerne l'aspect monétaire; ainsi cela impliquerait, soit le contrôle de la masse monétaire ou son contrôle indirect grâce aux taux d'intérêt. Je ne sais pas s'il existe une différence entre ces deux méthodes. On dit que M. Volcker éprouve certaines difficultés avec les intérêts comme facteur déterminant, mais, quoiqu'il en soit, existe-il d'autres moyens dont la Banque se sert dans le cadre de sa politique inflationniste, à part la politique monétaire dont j'ai parlé?

M. Bouey: Non, sénateur Roblin, la Banque se sert uniquement de cette politique. Elle contrôle le rythme d'expansion monétaire et cela a un certain effet sur les taux d'intérêt. L'action combinée de masse monétaire et de la demande d'argent influe sur les taux d'intérêt. Peu importe sous quel angle vous étudiez la question. Vous pouvez dire que nous influençons les taux d'intérêt dans le but de contrôler la masse monétaire, ou que nous possédons une certaine masse monétaire qui entraîne certains taux d'intérêt. Mais l'élément de base qui nous sert de guide est le taux de croissance de la masse monétaire. C'est là notre seul vrai pouvoir.

Dans le passé, nous nous sommes parfois servi de persuasion. Ce n'est pas un pouvoir que nous avons aux termes de la Loi, mais je crois que nous avons toujours eu l'accord du ministre des Finances lorsque nous avons demandé aux banques de faire certaines choses. On s'est servi de persuasion particulièrement lorsque les taux d'intérêt ne pouvaient pas fluctuer de façon normale. Par exemple lorsqu'un plafond de 6% avait été imposé sur les prêts bancaires. Dans de telles circonstances, la Banque disait aux banques à charte, «nous essaierons de maintenir un certain rythme continu dans nos prêts hypothécaires, en tenant compte des régions de croissance lente et des petites entreprises.» Nous croyons que cette politique existe toujours, mais en l'absence de ce que j'appellerais une absence de restrictions, je ne crois pas que cela soit vraiment important, et nous ne nous servons plus tellement de cette politique aujourd'hui.

Vous vous rappellerez que nous avons récemment demandé à nos banques de ne pas faire obstacle au programme américain en prêtant d'importants montants aux emprunteurs américains; nous leur avons demandé cela partiellement parce que nous ne voulions voir de l'argent quitter le Canada à une période où nos taux d'intérêt étaient plus bas que ceux des Américains; nous voulions éviter d'affaiblir le dollar canadien. Nous avons donc à l'occasion, fait appel à ce genre de mesures

[Text]

Senator Roblin: Do you think there are any other powers that the Bank of Canada might have that it would be able to use properly and profitably in the fight against inflation, or are you satisfied with the situation as it stands?

Mr. Bouey: No, I think we have our hands full with our present powers.

Senator Roblin: Well, looking at the record of the past few years, the gradualist monetary policy has been working since 1975, as some of my colleagues have noted, and while it is true that the rate of inflation now is not what it was five years ago, I wonder whether one would claim that that monetary policy has been all that effective in its contribution to the fight against inflation. If one were to project the graph for the next five years, I would remain a little sceptical that it would be all that effective, and I think you agree we have problems there, because in your statement I think you say that while it creates a favourable financial climate there are other more fundamental factors that are involved. Among those fundamental factors you refer to the policy that is followed by the federal government in this respect. Does the Bank of Canada feel that it has any duty to advise the federal government with respect to their role which you describe as of critical importance in the inflationary fight?

Mr. Bouey: Let me say first, Senator Roblin, a word about the gradualist policy. I think you can debate about that. It may be that we were a little too tender about the whole thing and followed a policy that was too gradual to make enough impact to cause people to sit up and take a bit more notice.

Of course, we have been very anxious not to cause the economy to grow any more slowly than is absolutely necessary. One is always influenced by that. Central bankers do not like unemployment any more than anybody else, and probably our history is that we have erred on the side of being too easy most of the time, but we are making progress. We have got the rate of monetary expansion down a long way, and the impact on the economy may not be so gradual from now on, if prices and costs do not adjust to the rate of monetary expansion, because we do not intend to start over again and say, "Well, prices and costs are higher than we would like to see; therefore, we will have to increase the rate of monetary expansion."

So this may be a difficult problem in the period just ahead. It may be difficult in the United States, too, but they are following much the same policy. In fact, this is the main worry I have at the present time. How do these prices and costs adjust? We are going to learn something about this during this period of recession or slow growth, whatever it is.

The level of aggregate demand is not going to be rising very rapidly. Will people take it easier on price increases and wage increases, or will they stubbornly hold up in the expectation

[Traduction]

mais elles ne sont pas vraiment importantes dans l'ensemble; reste, le contrôle de la masse monétaire.

Le sénateur Roblin: Y a-t-il selon vous d'autres pouvoirs que la Banque du Canada détiendrait et qu'elle pourrait utiliser de façon efficace et rentable dans la lutte contre l'inflation, ou la situation actuelle vous satisfait-elle?

M. Bouey: Non, je crois que nous avons actuellement tous les pouvoirs dont nous avons besoin.

Le sénateur Roblin: La politique monétaire progressive est en application depuis 1975, comme certains de mes collègues l'ont fait remarquer, et bien qu'il soit vrai que le taux d'inflation n'est pas ce qu'il était il y a 5 ans, je me demande, en étudiant les statistiques des quelques dernières années si on pourrait dire qu'elle a vraiment été un instrument efficace dans la lutte contre l'inflation? Et si l'on faisait une projection pour les 5 prochaines années je doute qu'elle cette politique se révélerait vraiment si efficace et je crois que vous admettez que nous avons des problèmes dans ce domaine, parce que dans votre déclaration, vous avez dit que bien que cela crée un climat financier favorable, il existe d'autres facteurs plus fondamentaux. Parmi ces facteurs fondamentaux auxquels vous faites allusion se trouve la politique poursuivie par le gouvernement fédéral à cet égard. La Banque du Canada a-t-elle l'impression qu'elle a le devoir de conseiller le gouvernement fédéral sur son rôle que vous mentionnez comme étant d'une importance capitale dans la lutte contre l'inflation?

M. Bouey: Sénateur Roblin, laissez-moi d'abord expliquer un peu en quoi consiste la politique de diminution progressive. Je crois que c'est un sujet qui donne matière à discussion. Peut-être sommes-nous trop souples envers toute cette question et avons-nous poursuivi une politique qui était trop progressive pour pouvoir faire réagir les gens.

Nous nous sommes évidemment efforcés de ne pas faire ralentir l'économie plus qu'il n'en faut. Cela constitue toujours un facteur important. Les banquiers de la banque centrale n'aiment pas plus le chômage que vous et moi et l'histoire semble prouver que nous avons été trop souples la plupart du temps. Mais nous faisons des progrès: nous avons fait considérablement baisser le taux de croissance de la masse monétaire et ces répercussions sur l'économie ne seront peut-être pas aussi progressives à l'avenir, si les prix et les coûts ne s'ajustent pas selon le taux de croissance de la masse monétaire, parce que nous n'avons pas l'intention de recommencer et de hausser ce taux de croissance parce que les prix et les coûts sont plus élevés que nous le voudrions.

Cette question posera peut-être certaines difficultés dans l'avenir immédiat. Elle sera peut-être aussi difficile aux États-Unis, mais ce pays poursuit une politique semblable. En fait, c'est surtout ce qui nous préoccupe à l'heure actuelle. Comment ces prix et ces coûts s'ajustent-ils? Nous en apprendrons davantage au cours de cette période de récession ou de croissance lente, quelle qu'elle soit.

La demande globale n'augmentera pas très rapidement. Les gens tiendront-ils davantage compte de l'augmentation des prix et des salaires, ou continueront-ils de vivre au même

[Text]

that inflation is going to go on and on, and the authorities will relax after a while and underwrite the whole thing?

I suppose we always think we are entering a crucial period, but I do think we are now. In the case of the government sector or the federal government, yes, we do have opportunities to advise the government on fiscal matters. In general, our advice has been limited pretty much to the size of the government's cash requirements or its deficits. In other words, we have not felt in the Bank that we were tax experts and that we should tell the government how to arrange its taxes, or that we knew enough or had the responsibility to say much about the various kinds of government expenditures. Those are political decisions that we should stay out of.

It may be that we have not worried enough about the total size of the government. I have pretty much limited my comments to whether I think the deficit is too large or too small.

Senator Roblin: May I interrupt? Would you say that the amount of the deficit they project to be financed in the Canadian market is the area of your advice?

Mr. Bouey: No, I would say more on the basis of the economic impact. Deficits can always be financed. They can always be financed at some interest rate, and it is the consequences of financing them that you worry about. The government will get the money. It will pay for it and it has got the money. It has been getting an average of \$1 billion a month for quite a long time.

So it is the economic impact. Is it a time when you want more aggregate demand or not? Of course one does talk about the financial markets as well. One may not want to see interest rates rise for various reasons. It may be that that will tend to push up the Canadian dollar at a time when you don't want to see that happen, so you do talk about the interest rates' effect, too.

I have generally taken the view, as far as the total size of the government is concerned, that that again is something that I should not express views about too much. If the people of Canada want transfers and government services of a certain size, and they are willing to pay for it, that is something that should be accepted. Governments in this country and other countries of course have become very large and sometimes one wonders if the public really did want to pay for all of that. You sometimes see a reaction in income demands such that it makes you wonder whether they don't want the same take-home pay after all.

Senator Roblin: We had a good lesson of that in February, didn't we?

The Chairman: May I ask a supplementary to your question? You were dealing with the situation that seems to exist now. As you say, we are going through a period of slow growth and you are concerned about how the adjustment will take place, whether or not it will be in terms of reduction of price levels or just in terms of growth, if I read you correctly.

[Traduction]

rythme en s'attendant à ce que l'inflation continue indéfiniment et les autorités deviennent plus souples après un certain temps et assurent un règlement de la situation?

Je suppose que nous craignons toujours d'entrer dans une période cruciale et c'est ce que je redoute actuellement. Dans le cas du secteur gouvernemental ou du gouvernement fédéral, certes, nous avons la possibilité de conseiller le gouvernement en matière fiscale. En général, nos conseils se sont limités passablement à l'importance des exigences de la trésorerie gouvernementale ou de ses déficits. Autrement dit, nous banquiers, nous ne nous sommes pas pris pour des experts fiscaux et nous n'avons pas cherché à imposer au gouvernement une façon d'organiser l'impôt. Nous n'avons pas prétendu non plus en savoir suffisamment long pour avoir notre mot à dire sur la gestion des diverses dépenses gouvernementales. Il s'agit de décisions politiques dont nous ne devons pas nous mêler.

Il se peut que nous ne nous soyons pas suffisamment préoccupés de tout le gouvernement. Je me suis contenté de dire si le déficit me semblait trop grand ou trop restreint.

Le sénateur Roblin: Puis-je vous interrompre? Pourriez-vous dire que vos conseils portent sur la proportion de déficit que le gouvernement projette de financer sur le marché canadien?

M. Bouey: Non, nous nous attachons plutôt aux répercussions économiques. Les déficits peuvent toujours être financés à certains taux d'intérêt et ce sont les conséquences de ce financement qui nous préoccupent. Le gouvernement obtiendra l'argent. Il paiera pour l'obtenir mais il peut se le permettre. Il obtient depuis assez longtemps en moyenne \$1 milliard par mois.

Il s'agit donc pour nous de l'incidence économique. Sommes-nous dans une période où la demande doit être plus globale ou non? Bien sûr, il faut considérer également les marchés financiers. Pour diverses raisons, on peut ne pas souhaiter de hausses des taux d'intérêt. On pourrait alors craindre une montée peu propice du dollar canadien et c'est qui vous amène à parler de l'effet des taux d'intérêt également.

J'ai généralement été d'avis, pour ce qui est de la dimension de l'appareil gouvernemental, qu'il s'agit encore d'un domaine sur lequel je ne devrais pas trop me prononcer. Si la population canadienne veut des transferts et des services gouvernementaux d'une certaine importance, et qu'elle est disposée à payer pour les obtenir, il faut se plier à sa volonté. Les gouvernements de notre pays et d'autres pays bien sûr, ont pris beaucoup d'expansion et parfois on se demande si le public veut réellement en assumer le coût. D'après certaines réactions observées dans les exigences de revenu, on s'interroge si après tout la population ne désirerait pas obtenir le même salaire net.

Le sénateur Roblin: Nous en avons eu un bon aperçu en février, n'est-ce pas?

Le président: Puis-je poser une question supplémentaire à la vôtre? Vous parlez de la situation qui semble régner à l'heure actuelle. Comme vous le dites, nous traversons une période de croissance lente et vous vous demandez comment s'effectuera le redressement, s'il prendra la forme d'une réduction dans le

[Text]

I notice there was a report last night that Sotheby's had an art sale and the only report I heard, which seems to have been an example of the entire sale, was that one painting, that it was estimated should go for between \$50 thousand and \$60 thousand, actually sold for \$170 thousand. That sort of phenomenon seems to be true in the economy.

If you look at it in terms of expectations, it would appear that the Canadian public's expectations of inflation in the short-run are diminishing, but in the long-run they have not been affected at all. The public's expectation of what will happen in terms of inflation five years out have not been varied at all, although they may have been varied quite substantially one or two years out. I suppose one should ask you to comment as to whether that is also your view. If it is, does that give a particular problem to the Bank in trying to bring the acceleration in the price level under control?

Mr. Bouey: I don't think I would distinguish between, say, two years and five years from our point of view. What I am concerned about is the strong inflationary expectations even for the next couple of years. Unless we go in for permanent wage and price controls, we do in our system have to rely on what we have always relied on to keep prices under control, and that is markets that are not so strong that it is easy to boost your prices up, whether it is the price of goods and services or labour. If people insist, nevertheless, on trying that, we are going to see less output and more unemployment than we otherwise would. We will, you can be sure, have enough monetary expansion to finance adequate real growth at lower rates of inflation, but if prices and costs do not adjust that will be the problem. If we see more unemployment and less output than we would like to, I think it is important that we fix the responsibility on those people who have insisted on maintaining high rates of price increase and high rates of wage increase.

The Chairman: That still leaves open the question that people might well perceive that output will drop and their demands for increased wages and increased prices may not be affected, and yet be disposed to the view that in the longer term inflation is intractable, and in so doing they may then act, as they do classically in terms of inflation, to put their assets in a sort of value store situation, which is not very productive. You would then face the situation where you have a weak economy but you are not having savings directed to capital investment and increased productivity, which would really give you the worst of all worlds, I think.

Mr. Bouey: I suppose there is some danger of that kind of use of savings. I have not thought about that a great deal. I think what we need is a convincing demonstration that inflation will be resisted, and if people are convinced of that they will act accordingly. We all have to hope that it does not take too much to convince people, that we do not have to go through too much of a difficult time before people are con-

[Traduction]

niveau des prix ou s'il se manifesterait simplement dans la croissance, si je vous ai bien compris.

On nous rapportait hier soir que Sotheby's avait tenu une vente de tableaux; le seul compte rendu que j'en ai eu, qui semblait révélateur de toute la vente, portait sur un tableau qui devait être vendu entre \$50 000 et \$60 000 mais qui en fait l'a été pour \$170 000. Ce genre de phénomène semble courant dans l'économie.

Si l'on s'arrête à l'aspect «espérance», il semblerait que les espérances à court terme du public canadien, au sujet de l'inflation s'amenuisent, mais qu'à long terme, elles n'ont absolument pas varié. Depuis cinq ans, les attentes du public dans ce domaine n'ont absolument pas varié, même si elles ont pu varier sensiblement au cours d'une ou deux années. On devrait peut-être vous demander si telle est votre opinion. Si c'est le cas, cela pose-t-il un problème particulier aux banques qui cherchent à exercer un contrôle sur l'accélération du niveau des prix?

M. Bouey: Je ne crois pas qu'on fasse une distinction entre deux ans et cinq ans, de notre point de vue. Ce qui m'inquiète, ce sont les graves prévisions inflationnistes, même pour les quelques prochaines années. Si nous n'exerçons pas de contrôles permanents sur les salaires et les prix, nous devons dans notre système nous appuyer sur ce qui nous a toujours servi à maintenir un certain contrôle des prix, c'est-à-dire les marchés qui ne sont pas tellement forts puisqu'il est facile de gonfler les prix, que ce soient le prix des biens, des services ou les salaires. Si l'on persiste dans cette voie, néanmoins, nous allons assister à une baisse de rendement et à une recrudescence du chômage qui n'aurait pas existé autrement. Nous aurons, vous pouvez en être sûrs, suffisamment d'expansion monétaire pour financer une croissance réelle et adéquate, à un taux inférieur d'inflation, mais si les prix et les coûts ne sont pas rajustés, nous ne réussirons pas. Si nous constatons plus de chômage et moins de rendement que nous le voudrions, je crois qu'il est important d'en imputer la responsabilité à ceux qui ont insisté pour maintenir des taux élevés d'augmentation des prix et des salaires.

Le président: Cela n'empêche pas que les gens finiront bien par comprendre que la production baissera et que leurs demandes d'augmentation de salaire et la hausse des prix n'en seront pas affectées. Ils se feront à l'idée que, à plus long terme, il est impossible de vaincre l'inflation, et ils se mettront à placer leurs avoirs comme il le font toujours en période d'inflation, dans des valeurs sûres, ce qui n'est pas très productif. Vous auriez alors une économie faible dans le cadre de laquelle l'épargne n'irait pas dans l'investissement et, partant, dans l'accroissement de la productivité, ce qui constituerait pour vous, je pense, la pire de toutes les situations au monde.

M. Bouey: Je suppose qu'il existe un certain danger qu'on utilise ainsi l'épargne. Je n'y ai pas tellement songé. Je crois que ce qu'il nous faut faire, c'est démontrer clairement que l'inflation sera contrée, et si les gens sont convaincus de cela, ils agiront en conséquence. Il nous faut tous espérer qu'il ne sera pas trop difficile de les convaincre ou qu'il ne faudra pas traverser une période trop difficile avant de les convaincre que

[Text]

vinced that inflation will not continue to be underwritten, particularly by high rates of monetary expansion.

Senator Roblin: I have two more points. One has to do with the value of the Canadian dollar as opposed to the American dollar. I gathered from what Mr. Bouey said that he had no fixed position as to what that value should be, but he played it by ear, so to speak, depending on the exigencies of the time. I was interested to read a statement in the paper this morning about the Bank of Canada's policy with respect to the value of the Canadian dollar, which alleged that it was biased in an upward direction and that, as a result of that, investment in 1978 and 1979 in Canadian export industries had been curtailed, because they kept saying to themselves, "The value of the dollar is going to go up. That is the way the Bank wants it." How would you react to that allegation?

Mr. Bouey: I have not read the article. I did scan the piece in the paper, but I have not studied it. I do not think it would be fair for me to attack it the way I feel like doing without reading it. However, I do find it almost amusing, having been Governor of the Bank of Canada while the Canadian dollar declined from 100 or more down to 86 or so, to be accused of having a bias for a strong Canadian dollar. I guess it is always the case that, no matter how weak the Canadian dollar is, you will find people who think it ought to be weaker; no matter how much inflation we have, there will be people who think we could do with a little more. Those are very general comments, and I really would not want them to be directed at that particular study without reading it first.

Senator Roblin: My final point has to do with quite another matter, and that is the fact that we have a recycling problem with respect to oil money within Canada. You referred to the International Monetary Fund and other international agencies which try to help the recycling problem internationally, but we have the same thing within the country with the two heritage funds, for example, in the western provinces. Does the bank have any ideas on how the governments of Saskatchewan and Alberta could be assisted, or perhaps advised, with respect to this recycling problem within the country? I know that they very much value their independence, quite properly so, in connection with this, but I am wondering if there is any helpful role that the bank could play in solving this problem.

Mr. Bouey: I think the way in which they choose to run their portfolios is very much their business. The money does get recycled. You know how it is with money; you cannot avoid lending it; even if you leave it in a bank deposit you have in fact loaned it to the bank, and the money gets recycled; they do invest in various forms of securities. The heritage fund publishes quarterly, I think, some details of its portfolio. I don't really think that is the problem. The problem is somewhat more complicated. The problem tends to be not how they use the money but how much they get, and that is where the debate is.

[Traduction]

nous ne continuerons pas de lutter contre l'inflation en y souscrivant, surtout avec des taux élevés d'expansion monétaire.

Le sénateur Roblin: J'ai deux autres points à soulever. Le premier a trait à la valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain. Si j'ai bien compris les propos de M. Bouey, il a dit n'avoir aucune idée précise de la valeur du dollar canadien et qu'il s'adaptait à la conjoncture, selon les besoins du moment. J'ai lu un article fort intéressant dans le journal de ce matin au sujet de la politique de la Banque du Canada concernant la valeur du dollar canadien. On y disait que cette politique était oricutee à la hausse et que les investissements dans l'industrie des exportations canadiennes, en 1978 et 1979, ont été réduits parce que l'on s'obstinait à croire que la valeur du dollar allait augmenter. Telle était la façon de voir les choses de la Banque. Que pensez-vous de cette allégation?

M. Bouey: Je n'ai pas lu l'article, je l'ai parcouru, mais je ne l'ai pas étudié de près. Je crois qu'il ne serait pas juste que je l'attaque autant que je le désirerais, sans l'avoir vraiment lu. Toutefois, je trouve presque amusant, puisque vous savez j'étais gouverneur de la Banque du Canada lorsque le dollar canadien est passé de plus de 100 à moins de 86, d'être accusé de préjugés en faveur d'un dollar canadien fort. Je crois que, de façon générale, quelle que soit la faiblesse de notre monnaie, vous trouverez toujours des gens qui la désireraient encore plus faible; quelle que soit l'inflation, on trouve toujours des gens qui pensent qu'elle pourrait être un peu plus élevée. Voilà un certain nombre de remarques d'ordre général, qui ne sont pas adressées à l'étude en question puisque je ne l'ai pas encore lue.

Le sénateur Roblin: Le point que je soulignerais pour terminer, concerne quelque chose de tout à fait différent, c'est-à-dire le problème du recyclage des pétro-dollars au Canada. Vous avez fait allusion au Fonds monétaire international et à d'autres organismes internationaux qui essaient de contribuer à cet effort international de recyclage, mais à l'intérieur de nos frontières nous sommes confrontés à la même question, puisqu'il y a deux fonds du patrimoine, par exemple, dans les provinces de l'Ouest. La banque a-t-elle une idée de la façon dont les gouvernements de la Saskatchewan et de l'Alberta pourraient être aidés, ou peut-être conseillés, en la matière? Je sais que ces provinces attachent beaucoup d'importance à leur indépendance, à juste titre, et notamment dans ce genre de domaine; mais je me demande si la banque pourrait jouer un rôle positif et un rôle d'assistance.

M. Bouey: Je pense que la façon dont les portefeuilles de ces gouvernements sont gérés est leur affaire. Et l'argent est recyclé de toute façon. Vous savez comment ça se passe; vous ne pouvez pas éviter de prêter, et même si vous laissez votre argent en dépôt à la banque vous avez, en fait, prêté aux banques et l'argent est ensuite recyclé; c'est-à-dire qu'il est investi, par exemple sous forme d'actions. Le Heritage Fund publie chaque trimestre je crois un avis sur l'état de son portefeuille. Je ne pense pas que le problème soit là, mais il est un peu plus complexe. C'est-à-dire il s'agit non pas de la question de l'utilisation de l'argent, mais plutôt de sa provenance, et c'est là que commence la discussion.

[Text]

Senator Thériault: I am a novice, but I am going to ask a few questions, because I thought I was going to hear more discussion on what effect the Bank of Canada can have with respect to regional disparities.

My first question is this: Does the Bank of Canada monitor the rate of bankruptcies, say, during a high interest rate period; and is it done comparatively across the country?

Mr. Bouey: I do not think we follow statistically the numbers of bankruptcies, many of which are, as you know, of individuals. We do keep in close touch with banks in relation to how their loans are behaving, the demand for loans, the experience they have with repayment. We meet frequently at the banks and other financial institutions to see how that kind of thing is going. Of course, we look at everything we can find on what is happening to the level of economic activity across the country. It is really that result we want, rather than any particular bankruptcy statistics.

Senator Thériault: By monitoring, as you say, is there a tendency to have a higher percentage of bankruptcies, especially in small business and especially in the slow growth areas during periods of high interest rates?

Mr. Bouey: I do not know the answer to that. I would think there may be, but it is hard to know what causes a bankruptcy. It is usually a combination of reasons. It may be inadequate capital; it may be that the market has fallen away; it may be poor management, and at times high interest rates may make it more difficult to operate a business. One suspects that during periods of high interest rates it is the level of interest rates that is selected as the cause from the various ones I mentioned.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I listened carefully to Senator Manning's questions to Governor Bouey, and at some point he mentioned the possibility or potential of having different fiscal and monetary policies for various parts of the country. I thought I got a definite "no" when you gave your answer; I thought you said it was not possible.

During these times of discussions on the constitutional powers of the provinces and the federal government, and because of the fact that over the years there has been some mention of that possibility—and I am thinking specifically of the time when the Atlantic provinces banded together and felt strongly about this, although I do not know what the feeling is today, but they thought there could and should be different fiscal and monetary policies for different areas of the country—what is your reaction to the possibility of provincial governments having joint control of the Bank of Canada's monetary and fiscal policies?

Mr. Bouey: Let me go back to the beginning of your question, senator. I did comment on monetary policy, and I did say it was not possible to direct monetary policy to specific

[Traduction]

Le sénateur Thériault: Je suis novice en la matière, mais je vais vous poser quelques questions, étant donné que je m'attendais à plus de débat sur la question de l'influence de la Banque du Canada sur les disparités régionales.

Voici ma première question: la Banque du Canada surveille-t-elle les faillites, par exemple pendant une période où le taux d'intérêt est élevé, et établit-elle des comparaisons entre les régions?

M. Bouey: Je ne pense pas que nous tenions à jour des statistiques sur les faillites, dont un bon nombre sont des faillites personnelles. Nous restons en contact étroit avec les banques pour savoir comment réagit le marché des prêts, tant du point de vue de la demande que des remboursements. Nous avons fréquemment des réunions dans les banques, et dans les autres établissements financiers pour en discuter. Bien sûr, nous essayons de rassembler tous les renseignements possibles sur le niveau de l'activité économique à travers tout le pays. C'est ce qui nous intéresse, plutôt que des chiffres isolés sur les faillites.

Le sénateur Thériault: Constatez-vous, au cours de vos recherches que le pourcentage de faillites tend à être plus élevé dans la petite entreprise et notamment dans les zones à croissance faible, pendant les périodes où les taux d'intérêt sont élevés?

M. Bouey: Je ne connais pas la réponse à votre question. C'est possible, mais il est difficile de connaître les causes exactes d'une faillite. En général, il y a plusieurs facteurs qui entrent en jeu. Il peut y avoir manque de capital; il peut y avoir une dépression du marché, une mauvaise gestion, et à certains moments les taux d'intérêt élevés peuvent rendre l'exploitation d'une affaire plus difficile. On constate, pour ainsi dire, que pendant ces périodes-là, c'est effectivement le niveau plus élevé des taux d'intérêt qui est la cause qui est retenue parmi toutes celles que j'ai mentionnées.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, j'ai suivi avec attention les questions que le sénateur Manning a posées au gouverneur Bouey, et il a fait allusion, à un moment, à la possibilité d'adopter des politiques fiscales et monétaires différentes d'une région à l'autre du pays. J'ai cru entendre un «non» bien net dans votre réponse. Vous pensez donc que ce n'est pas possible.

Au moment du débat sur les attributions respectives des provinces et du gouvernement fédéral, et en raison du fait qu'au cours des années cette possibilité a été mentionnée—je pense en particulier à l'époque où les provinces Atlantiques faisaient cause commune de façon remarquable, bien que je ne sache pas ce qu'il en est aujourd'hui—l'idée était assez répandue, qu'il devrait y avoir des politiques fiscales et monétaires différentes pour les diverses régions du Canada. Que pensez-vous d'un contrôle de l'ensemble des gouvernements provinciaux sur les politiques fiscales et monétaires de la Banque du Canada?

M. Bouey: Reportons-nous au début de votre question sénateur. J'ai fait un certain nombre de remarques sur la politique monétaire, et j'ai dit qu'il n'était pas possible d'en faire une

[Text]

regions. We have one capital market and interest rates are determined there and apply across the country.

I did not comment on regional fiscal policy. Of course, it is possible for each province to have a somewhat different fiscal policy, and it is possible for the federal government to have programs, such as Regional Economic Expansion, that may affect various parts of the country differently. So, I was really just commenting on monetary policy.

Regarding the last part of your question, we are getting pretty close to a constitutional question there. How do you want monetary policy to be run? Do you want it to be the responsibility of the federal government, the federal Parliament, as it is now, or do you want it to be run by provincial governments? There is, of course, nothing at the present time stopping provincial governments from saying whatever they like about monetary policy. They can, any day they wish, tell the Bank of Canada what they feel about its monetary policy and how it affects their region, and how they would like to see it adjusted. The doors are wide open on that. However, when it comes to the question of responsibility, that really is a constitutional question.

Senator Thériault: I have at least one more question, but before putting that I want to follow through on the statement Senator Hicks made regarding the effect high interest rates have on inflation. Everybody is aware, I am sure, that there are as many different opinions on that subject matter as there are economists or professional people interested in that. Nevertheless, it seems to me that if we look at the situation across the border, their interest rates have gone as high as 20 per cent, yet, to the best of my knowledge, they really have not immediately affected the inflation rate. The inflation rate kept going up at the same time as did the interest rates. So, so much for that.

I have one more question—

The Chairman: The governor may wish to react to that assertion.

Mr. Bouey: Perhaps I can say this, Mr. Chairman. One would not expect a policy such as that to have any effect on the inflation rate without a lag. It takes time for people to respond and time for them to change their spending plans, and so forth. At any given moment, many people are committed to all sorts of programs. They have to borrow the money, no matter what. However, after a while they can choose whether they wish to borrow money. I think it is expected that the inflation rate in the United States will decline considerably by the end of the year.

Senator Thériault: My last question pertains to the question asked by two or three of my colleagues—that is, the potential possibility of heavy demand on capital regarding major energy programs. I direct my question on the matter as it relates to the Atlantic provinces and other slow growth areas. My concern is, as was touched upon by Senator Manning, seeing the

[Traduction]

application restrictive à certaines régions. Nous avons affaire à un seul marché de capitaux où les taux d'intérêt sont fixés pour l'ensemble du pays.

Je n'ai fait aucune remarque sur la politique fiscale régionale. Bien sûr, il est possible que chaque province adopte sa politique fiscale propre, et il est possible pour le gouvernement fédéral d'adopter des plans, comme par exemple dans le cadre du ministère de l'Expansion économique et régionale, qui puissent avoir des répercussions diverses d'une région à l'autre. J'étais donc en fait, en train de parler de politique monétaire.

En ce qui concerne la dernière partie de votre question, nous nous rapprochons de la question constitutionnelle. Comment aimeriez-vous que la politique monétaire soit décidée? Voulez-vous que ce soit la responsabilité du gouvernement fédéral, du parlement fédéral, comme c'est le cas à l'heure actuelle, ou voulez-vous que cela relève de l'autorité provinciale? A l'heure actuelle, rien n'empêche les gouvernements provinciaux, bien sûr de critiquer la politique monétaire. Ils peuvent donc faire connaître à la Banque du Canada ce qu'ils pensent de sa politique monétaire et des répercussions de celle-ci et faire également connaître leurs souhaits. Tout est possible à ce niveau. Toutefois, lorsqu'il s'agit de préciser les responsabilités, on voit que c'est véritablement une question constitutionnelle.

Le sénateur Thériault: J'aurais au moins une autre question à poser, mais avant, je voudrais emboîter le pas au sénateur Hicks au sujet de l'incidence des taux d'intérêt élevés sur l'inflation. Tout le monde sait, j'en suis sûr, que les avis sont partagés à ce sujet. Néanmoins, il me semble que si nous examinons la situation aux États-Unis; leur taux d'intérêt ont atteint 20 %, mais, à ma connaissance, sans effets à court terme sur le taux d'inflation. En effet, ce dernier a continué d'augmenter parallèlement aux taux d'intérêt.

J'aurais une question supplémentaire—

Le président: Le gouverneur souhaite peut-être répondre.

M. Bouey: Peut-être pourrais-je ajouter, monsieur le président, qu'on ne doit pas s'attendre à ce que une politique comme celle-là ait des répercussions à très court terme sur l'inflation; il y a un décalage. Il faut en effet une certaine période de transition pour que les consommateurs changent leurs habitudes, etc. On sait que en permanence, les gens doivent faire face à des échéances et pour cela sont obligés d'emprunter, peu importe les conditions. Toutefois, après un certain temps, ils ont le choix des modalités d'emprunt. Je crois que l'on peut s'attendre à ce que l'inflation aux États-Unis diminue de façon appréciable d'ici la fin de l'année.

Le sénateur Thériault: Ma dernière question a trait à celle qu'ont soulevée deux ou trois de mes collègues, à savoir aux possibilités d'une forte demande de capitaux destinés au financement de programmes énergétiques importants. Je pose cette question car elle se rapproche de la situation des provinces Atlantiques au Canada et à d'autres régions de croissance

[Text]

province of Alberta, and in some cases the province of Saskatchewan, running the Atlantic provinces because of loans they have made to them from their huge Heritage Fund. This makes one wonder if at one point the situation would not arise whereby the province of Alberta could possibly be running the Atlantic provinces because of the moneys they have loaned to them.

Mr. Bouey: I do not know how to comment on that.

Senator Flynn: I put the question to Senator Manning.

Mr. Bouey: I think the Atlantic provinces, if they want to borrow money, have a choice as to where they wish to borrow the money. They can borrow it in the market, if they wish. I think the province of Alberta charges close to market rates. I do not think they ought to worry about that possibility, because they can determine from where they wish to borrow the funds.

Senator Thériault: My question is based on the assumption that Senator Manning and two or three of my other colleagues put forth. Possibly there will come a time when, due to heavy demands from major projects, plus the heavy borrowing demands made on the federal government, the small municipalities in the small provinces will find it difficult to borrow from the regular market, and this will push them, sometimes unwillingly because of a saving in brokerage fees, to depend solely on the huge funds available from Alberta. Has the Bank of Canada looked at it from that point of view? Are you monitoring that to see what kind of effect that would have?

Mr. Bouey: We would not have any power to alter that situation. However, it has not been something that has been of concern to me thus far. The province of Alberta, in using these funds, has to employ them somewhere. It may choose to employ them by making a direct loan. If it does not do that, it has to go into the market and invest in whatever is there. It has to add to the pool of funds in the marketplace, and other people can tap that pool. They do not have to borrow directly.

Senator Thériault: If there were such a bank as the Bank of the Provinces and you were about to be appointed Governor, you perhaps would be more concerned about that.

The Chairman: Governor Bouey, you state in your paper that monetary policy could be assisted by other policies that would help reduce inflationary expectations and make the economy operate efficiently as well as aiding economic progress in the longer term. Specifically, you state:

The arrangements in the economy must offer effective incentives to its people to work conscientiously and efficiently.

And then further on in your paper you state:

If our society wants good economic performance it must therefore follow practices that provide good incentives for business-type investment.

Speaking specifically to government policy, are you referring there to tax incentives as the main mechanism for achieving that?

[Traduction]

lente. Comme le sénateur Manning l'a dit, je crains de voir l'Alberta, et dans certains cas, la Saskatchewan, présider aux destinées des provinces Atlantiques à cause des prêts consentis grâce à leurs fonds de patrimoine. On se demande si à un moment donné, l'Alberta n'aura pas la haute main sur les provinces Atlantiques, et ce à cause des fonds qu'elle leur aura prêtés.

M. Bouey: Je ne sais pas quoi répondre à cela.

Le sénateur Flynn: Je pose la question au sénateur Manning.

M. Bouey: Je pense que les provinces Atlantiques, si elles veulent obtenir des fonds, peuvent choisir à qui s'adresser. Elles peuvent s'adresser au marché financier, si elles le veulent. Je crois que le loyer de l'argent exigé par l'Alberta n'est pas loin des taux du marché. Je ne pense pas que les provinces doivent trop se préoccuper car en fait, elles peuvent choisir leurs bailleurs de fonds.

Le sénateur Thériault: Ma question se fonde sur l'hypothèse que le sénateur Manning a émise ainsi que deux ou trois autres collègues. Le moment viendra peut-être où la demande de fonds destinés au financement de projets importants, ce à quoi il faut ajouter des emprunts massifs auprès du gouvernement fédéral, sera telle que les petites municipalités dans les provinces moins importantes auront de la difficulté à trouver des fonds sur le marché financier et en conséquence, seront presque obligées, ne serait-ce que pour faire l'économie des frais de courtage, de dépendre exclusivement des énormes capitaux albertains. La banque du Canada a-t-elle examiné la question sous cet angle? Avez-vous étudié les retombées possibles?

M. Bouey: Nous n'avons pas le pouvoir de changer la situation. Toutefois, c'est une question qui nous préoccupe toujours. La province d'Alberta, en refusant de prêter ses fonds, doit les investir quelque part ailleurs. Ainsi, elle peut choisir de prêter directement. Sinon, reste la possibilité d'investir sur le marché. En conséquence, le marché financier s'en trouvera augmenté et ce sont les autres qui en profiteront. Les provinces en fait ne doivent pas prêter directement.

Le sénateur Thériault: S'il existait une Banque des provinces et que vous étiez sur le point d'en être nommé gouverneur, cette question vous préoccuperait davantage.

Le président: Monsieur le gouverneur, vous avez dit dans votre déclaration qu'à la politique monétaire pouvait venir s'ajouter d'autres politiques destinées à réduire les attentes inflationnistes et rendre l'économie efficace tout en favorisant l'expansion à long terme. Vous dites, et je cite:

Les mécanismes économiques doivent inciter les gens à travailler consciencieusement et efficacement.

Un peu plus loin vous dites encore:

Si notre société veut que l'appareil économique fonctionne bien, elle doit mettre au point des mécanismes qui stimulent adéquatement ce genre d'investissement.

En parlant des mesures prises par le gouvernement, voulez-vous dire que les incitations fiscales constituent le mécanisme principal?

[Text]

Mr. Bouey: Certainly, Mr. Chairman, I would include that, but one has to be careful that governments do not reach such a size that the burden of taxation dulls the incentive of individuals and corporations. That is certainly one thing, but there are others. We hear a lot of talk about regulations that trend to hamstringing people as well. Not wanting to get into specifics, I have talked about it in very general terms.

The Chairman: I would not ask you to talk in specific terms—and it may be that this is too specific, although I doubt it. You spoke in terms of the general tax level. Would you also include specific tax incentives in addition to a reduction in the general tax levels? In other words, do you see specific direct tax incentives as being a means of achieving the two goals you set out in your paper?

Mr. Bouey: I did not get into that kind of detail. I think direct tax incentives may be appropriate in some circumstances. I had more in mind the danger of reaching a point where the total level of taxation was a problem.

The Chairman: Senator Austin.

Senator Austin: Mr. Bouey, there are two areas I would like to explore a little with you. I am wondering, first of all, whether the performance of the Consumer Price Index in Canada has been roughly comparable over the last year or two with the performance of the CPI in the United States.

Mr. Bouey: Not as published, senator, but I think if you look at the differences in the two, we come close to being comparable.

The way in which they treat mortgage interest rates and housing prices in the United States is quite different, with the result that high interest rates have a much more rapid effect on the U.S. Consumer Price Index. Their Consumer Price Index would be at least a couple of points lower in this recent period had they treated mortgage interest rates and housing prices in the same way as we do. Now that interest rates are coming down, the U.S. Consumer Price Index is going to decrease more rapidly than ours. It works in both directions.

Another factor is the question of energy prices. Energy prices in the U.S. in the last year or two have gone up quite a lot faster than ours, and what you think about that depends very much on how you think our energy prices should go.

Those are the major differences. Looking at wage levels and some other things, one would be hard pressed to claim that our inflation performance was much better than that in the U.S.

Senator Austin: In real terms, has our wage experience been roughly the same as that in the U.S. in the last year or two?

Mr. Bouey: I would think so.

Senator Austin: Is our inflationary rate roughly comparable to the U.S., then, in actual terms or in terms of your reclassification of the numbers?

[Traduction]

M. Bouey: Certainement, Monsieur le président, je dirais qu'il faut être prudent à cet égard, mais il ne faudrait pas que les gouvernements donnent une charge fiscale trop lourde qui risquerait de décourager les particuliers et les sociétés. C'est un point, mais il y en a d'autres. On parle beaucoup de réglementation; c'est un autre facteur restrictif. J'en ai parlé dans les grandes lignes.

Le président: Je ne vous en demanderai pas plus; il se peut que ceci soit trop précis. Vous avez parlé d'un point de vue fiscal global. Au nombre des mesures d'incitation, incluriez-vous les incitations fiscales à l'ensemble des réductions fiscales? En d'autres termes, croyez-vous que les incitations fiscales directes constituent le moyen d'atteindre les deux objectifs que vous préconisez dans votre mémoire?

M. Bouey: Je n'ai pas été aussi précis. Je crois que les incitations fiscales directes peuvent être utiles dans certaines circonstances. J'avais plutôt à l'esprit le danger d'atteindre un certain point où le niveau global d'imposition constitue un problème.

Le président: Sénateur Austin.

Le sénateur Austin: Monsieur Bouey, il y a deux domaines à propos desquels je voudrais parler un peu avec vous. Je me demande, en premier lieu, si l'indice canadien des prix à la consommation peut être grosso modo comparé à l'indice américain au cours des deux dernières années?

M. Bouey: Pas dans la forme où il a été publié, sénateur, mais je crois que si vous étudiez les différences entre les deux indices, vous remarquerez qu'ils sont presque pareils.

La façon dont les États-Unis tiennent compte des taux d'intérêt hypothécaires et des prix immobiliers est totalement différente, les taux d'intérêt élevés se répercutant beaucoup plus rapidement sur l'indice américain des prix à la consommation. Leur indice serait inférieur d'au moins deux points à l'heure actuelle s'ils tenaient compte des taux d'intérêt hypothécaires et des prix immobiliers de la même façon que nous le faisons. Maintenant que les taux d'intérêt diminuent, l'indice américain des prix à la consommation va diminuer plus rapidement que la nôtre. La remarque vaut dans les deux sens.

Il faut également tenir compte des prix de l'énergie. L'année dernière ou ces deux dernières années, ils ont augmenté beaucoup plus vite aux États-Unis que chez nous, et ce que vous pensez de cette situation dépend beaucoup de votre opinion sur les maintiens de prix imposés au pays.

Voici donc les principales différences. Si nous examinons les barèmes de salaires et autres facteurs, il faudrait être très optimiste pour dire que nous avons mieux résolu nos problèmes d'inflation que les États-Unis.

Le sénateur Austin: En termes réels, nos salaires ont-ils été à peu près les mêmes qu'aux États-Unis ces deux dernières années?

M. Bouey: Je pense que oui.

Le sénateur Austin: Notre taux d'inflation est-il à peu près comparable à celui des États-Unis en termes réels ou en fonction du remaniement des chiffres?

[Text]

Mr. Bouey: Yes, and to the extent it is lower, it is mainly because of the fact that our energy prices have not gone up as much.

Senator Austin: We have the impression that our rate of inflation has been lower.

Mr. Bouey: The published rates are quite different. Looking at the figures for the last 12 months, in Canada the figure is something in the order of 9¼ per cent, whereas in the United States it is 14 per cent. There would seem to be a fairly wide difference, and people keep asking me why, in the light of those figures, we have to keep our interest rates so high. Investors, of course, see through this. If people felt that that was the true situation, the money would be flowing into Canada at a fairly fast rate and we would not have any problem with the exchange rate of any kind, and our interest rates would be pushed down as a result. But of course people know that there is not that difference in performance, and investors certainly take account of the difference in the energy situation. A goodly portion of our energy costs are now being subsidized through taxation.

Senator Austin: As our energy prices rise—and I presume they will—would you expect that to increase the CPI but have the effect of reducing the Canadian dollar vis-à-vis foreign currencies?

Mr. Bouey: To the extent that it would cause us to conserve energy and import less, it would have some net beneficial effect on the balance of payments situation. So far as the Consumer Price Index is concerned, it is of course the case that the higher energy prices go, the more that is bound to affect the index. It would certainly be higher than it would otherwise be, or tend to be higher; but I think it is very important that we should take the view that we should not automatically accommodate the higher energy price by increasing the Consumer Price Index. What we need is a relative price change. Since we cannot avoid energy price increases, what we should strive for is a situation where other prices are rising less than they would otherwise. We should try to prevent the energy price from working through to higher and higher rates of inflation.

We always have some prices in the economy going up and some going down, and if we take the view that every time a price goes up, that increase should be reflected in the Consumer Price Index, we would be in real trouble.

Senator Austin: The U.S., in mid-March, put credit restraints into their system of the kind that Senator Steuart spoke of earlier, the reason being, as I understand it, that these restraints were required to repress inflation. I understand now that Mr. Schultze is of the opinion that those credit restrictions were excessive and that the recession itself will reduce the rate of inflation, at least in the short term, dramatically.

The chairman also mentioned there being a two-tier view of inflation. I am wondering whether you see the rate of inflation in the U.S. dropping in the third and fourth quarters of this year and whether, as a result, it will also drop in Canada in that period.

[Traduction]

M. Bouey: Oui, et s'il est moins élevé, c'est surtout parce que la hausse de nos coûts énergétiques n'a pas été aussi importante.

Le sénateur Austin: Nous avons l'impression que notre taux d'inflation a été inférieur.

M. Bouey: Les taux qui ont été publiés sont tout à fait différents. Si l'on regarde les chiffres pour les 12 derniers mois, on constate que le taux d'inflation au Canada est de l'ordre de 9¼ alors qu'il est de 14% aux États-Unis. La différence semble être importante, et beaucoup me demandent pourquoi nos taux d'intérêt sont si élevés compte tenu de ces chiffres. Mais les investisseurs ne s'y laissent évidemment pas prendre. Si les gens estimaient que telle était la situation, les capitaux afflueraient au Canada à un rythme relativement rapide, nous n'aurions aucun problème avec notre taux de change, ce qui contribuerait à abaisser nos taux d'intérêt. Les gens savent cependant qu'une telle différence n'existe pas, et les investisseurs profitent de la différence qui existe entre les deux pays en matière de coûts énergétiques. Une bonne partie de ses coûts sont subventionnés par les impôts.

Le sénateur Austin: Lorsque nos prix énergétiques seront majorés, et je suppose que ce sera le cas, vous attendez-vous à ce que l'indice des prix à la consommation augmente et entraîne la dévaluation du dollar canadien?

M. Bouey: Dans la mesure où cela nous permettra d'économiser l'énergie et d'en importer moins, cela ne pourra qu'améliorer notre balance des paiements. En ce qui concerne l'indice des prix à la consommation, il est évident que plus les prix de l'énergie augmentent, plus les répercussions sur l'indice seront importantes. Il serait certainement plus élevé qu'il ne le serait autrement mais je pense qu'il ne faut pas automatiquement ajuster les prix de l'énergie en relevant l'indice des prix à la consommation. Les prix ne doivent subir qu'une hausse relative. Étant donné que nous ne pouvons pas éviter une augmentation des prix de l'énergie, nous devons nous efforcer de freiner la hausse des autres prix. Nous devrions empêcher que le prix de l'énergie fasse augmenter notre taux d'inflation.

Dans l'économie, certains prix augmentent et d'autres diminuent, et si nous adoptons le point de vue selon lequel chaque fois qu'un prix augmente, cette hausse devrait se répercuter sur l'indice des prix à la consommation, nous serions vraiment en difficulté.

Le sénateur Austin: A la mi-mars, les États-Unis ont resserré leur crédit comme l'a indiqué tout à l'heure le sénateur Steuart, en vue, si j'ai bien compris, de freiner l'inflation. D'après M. Schultze, ce resserrement du crédit était excessif et il estime que la récession contribuera à réduire le taux d'inflation, au moins à court terme, de façon importante.

Le président a également déclaré que les problèmes que pose l'inflation étaient interprétés de deux manières différentes. Je me demande si vous pensez que le taux d'inflation américain diminuera au cours des troisième et quatrième trimestres de

[Text]

Mr. Bouey: Perhaps you would allow me, senator, to say a few words about the American situation. First, it was quite a lot different from ours. Whether they handled it exactly in the right way is another thing. I think it will be interesting as time goes by, since it lasted such a short time, to look back at that episode of 20 per cent interest rates and consumer credit control and say if any of that was really necessary. They seem to think it was. They seemed to be terribly worried about the extent to which inflation psychology had risen and, of course, the consumer price index was registering 14 per cent or more year after year. They got into the habit of multiplying each month's increase by 12 and in the result getting close to 20 per cent to scare people. But I think the main thing you have to bear in mind is that the savings rate of individuals got down to a little over 3 per cent, a very low rate indeed. I understand the contractual savings that people make—life insurance programs, pension funds and soon—alone amount to about 4 per cent, and when the savings rate is down below that, then something is going on. It was interpreted as being evidence of an inflation psychology, and I think that is one reason why they tried to do something to hit the consumer sector.

That situation did not apply here; we did not have an abnormally low savings rate. Whether or not it was necessary in the United States, they did it, and did it in a way that was rather interesting. They felt they had to exempt automobiles because the automotive industry was in trouble. And then there was housing. So that, in fact, they only tried to affect one-third of consumer credit. They have already cut those measures in half.

I would not want to say that it was not worth it for the psychological effect, but I do not think the economic effect could have been all that great. Now they do expect their consumer price index to come down, and part of it is guaranteed because of this interest rate effect I mentioned. Interest rates have come down, and certainly the consumer price index will come down because of that. You hear people such as yourselves mention talk about getting the rate down to 10 per cent, or perhaps a little lower, by the year end, and that then the going is going to be pretty tough. I think we are already at the point where the going is going to be pretty tough.

Senator Austin: From the point of view of someone in the community trying to understand government policy, it is rather difficult to be told in March that credit restraints are necessary to restrain credit and then, in May, to beat the heck out of the consumer system because inflation is wrecked to such an extent that recession and lack of initiative and lack of enterprise are now the new main problem in the economy.

Mr. Bouey: There may be reasons for that. As you know, they had been waiting and waiting for the recession to come

[Traduction]

cette année et si, par voie de conséquence, il diminuera également au Canada au cours de cette même période.

M. Bouey: Peut-être me permettez-vous, sénateur, de dire quelques mots sur la situation américaine. Tout d'abord, elle était extrêmement différente de la nôtre. Quant à savoir si elle a été prise en main exactement comme il convenait, c'est autre chose. Au fur et à mesure que le temps passera, je pense qu'il sera intéressant, étant donné son peu de durée, de revenir sur cet épisode du taux d'intérêt à 20% et du contrôle du crédit à la consommation et d'examiner si tout cela était vraiment nécessaire. Les Américains semblent penser que c'était le cas et ont été terriblement préoccupés de l'emprise qu'avait la psychologie inflationniste alors que, bien entendu, l'indice des prix à la consommation augmentait de 14% d'une année à l'autre. Ils avaient pris l'habitude de multiplier l'augmentation mensuelle par 12 et d'aboutir à un résultat proche de 20% pour effrayer les gens. Je pense toutefois que ce à quoi vous devez principalement songer, c'est que le taux d'épargne des particuliers avait baissé jusqu'à un peu plus de 3%, ce qui est un chiffre très faible. Je crois savoir que les épargnes contractuelles réalisées par les particuliers, les programmes d'assurance-vie, les fonds de pension, etc. atteignent à eux seuls environ 4%. Lorsque le taux d'épargne descend au-dessus de ce chiffre, il se passe quelque chose. Cette situation a été interprétée comme étant la preuve qu'il y avait une psychologie inflationniste et je pense que c'est une des raisons pour laquelle on a essayé de frapper le secteur de la consommation.

Cette situation ne s'appliquait pas ici. Notre taux d'épargne n'était pas anormalement bas. Que ces mesures aient été nécessaires ou non aux États-Unis, les Américains les ont prises et d'une façon plutôt intéressante. Ils ont pensé qu'ils devaient exempter les automobiles parce que ce secteur de l'industrie avait des ennuis. Il y a eu ensuite le logement. En fait, ils ont seulement essayé d'appliquer des mesures touchant un tiers du crédit à la consommation. Ils ont déjà réduit ces mesures de moitié.

Je ne veux pas dire qu'elles n'en valaient pas la peine du point de vue de l'effet psychologique, mais je ne pense pas que les répercussions économiques ont été très probantes. Ils espèrent maintenant que leur indice des prix à la consommation va baisser, ce qui est partiellement garanti par suite de l'effet du taux d'intérêt que j'ai mentionné. Les taux d'intérêt ont baissé et il est certain que l'indice des prix à la consommation, baissera. Vous entendez des personnes telles que celles que vous mentionnez parler d'obtenir un taux de 10 p. 100 ou peut-être moins d'ici la fin de l'année et la situation va alors se gâter. Je pense que c'est déjà le cas.

Le sénateur Austin: Du point de vue d'un particulier qui essaye de comprendre la politique du gouvernement, il est plutôt difficile de réconcilier le fait qu'en mars les restrictions de crédit s'imposent puis, qu'en mai, il soit nécessaire de ralentir soudainement la consommation parce que l'inflation a causé de tels dégâts que la récession, le manque d'initiative et l'absence d'entreprise constituent maintenant les principaux nouveaux problèmes de l'économie.

M. Bouey: Il peut y avoir des raisons à cela. Comme vous le savez, ils ont attendu pendant longtemps que la récession

[Text]

along and cool things off. I guess they felt that they had waited as long as they thought fit. Here we did not feel that the same controls were necessary, and we did try to run our affairs in such a way as to minimize the rise in interest rates. We still had quite a lot, but our effort was to try to keep that to a minimum.

Senator Austin: I would now like to come to another area and follow up something that Senator Manning was pursuing with you dealing with the inflow of foreign capital that might be required to help carry something in the order of hundreds of billions of dollars of investments both in the energy and non-energy sectors in the coming decade. Are there criteria that you have regarding the amount of foreign debt which Canadians can safely carry in using foreign currency which undoubtedly we will need to rely upon to some extent?

Mr. Bouey: Well, I am not sure, as I think I indicated earlier, what kind of problem that is going to be. So much depends on the length of the period it is stretched over and what the amounts are. We are already borrowing a lot of foreign capital, and our current account deficit last year was about \$5 billion, which is quite a lot. I suppose the main thing to hope for is that if we do borrow money for investment, then it is the kind of investment that will improve the productive capacity of the economy and thereby help it earn the funds required to pay off or service the debt, and some of these energy projects, I would think, are about the best kind, from that point of view, either to save imports or to increase exports.

Senator Austin: There is a sense in the community that somehow we are becoming unduly—and that is the word that I have the most trouble with—reliant on foreign capital. Even on the debt side it is very negative to the ability of Canada to manage its economy in an independent way, and by that I mean independent in an interdependent world. I am wondering just how real this concern is. Is there any way you can guide the committee?

I have in mind, for example, the report in the *Globe & Mail* of the C.D. Howe Institute study by Professor Wilkinson in which one of his recommendations is that Canada should reduce its dependence on foreign capital inflows. It suggests that this could be done by more efficient use of the country's physical capital stock or natural resource exports. He seems to be quite concerned with the degree to which we could become dependent in the 1980s on both debt and equity foreign source, and requiring Canadian servicing with the debt being over one term and the servicing being encompassed in a narrower time frame.

Mr. Bouey: I am not sure what I can say about that. Naturally, one does not want to see any larger Canadian current account deficit than necessary. We do not want to see the country going more into debt than is necessary because of the servicing cost, and, in particular, I do not think one likes to

[Traduction]

arrive et entraîne une détente. Je pense qu'ils ont cru qu'ils avaient attendu autant qu'il fallait. Au Canada, nous n'avons pas été d'avis que les mêmes contrôles étaient nécessaires et nous avons essayé d'organiser nos affaires de façon à réduire au minimum l'augmentation des taux d'intérêt. Elle a été tout de même très importante mais nous nous sommes efforcés de la maintenir à un minimum.

Le sénateur Austin: J'aimerais maintenant aborder une autre question et reparler de quelque chose dont le sénateur Manning traitait avec vous, notamment l'apport de capitaux étrangers qui pourraient être nécessaires pour aider, au cours de la prochaine décennie, les investissements de l'ordre de centaines de milliards dans les secteurs énergétiques et non énergétiques. Possédez-vous des critères en ce qui concerne le montant de la dette étrangère que les Canadiens peuvent souscrire en toute sécurité en utilisant des devises étrangères sur lesquelles nous devrions sans aucun doute compter dans une certaine mesure.

M. Bouey: Comme je crois l'avoir déjà indiqué, je ne suis pas certain du genre de problème qui va se présenter. Beaucoup de choses dépendent de la longueur de la période impliquée et de l'importance des montants. Nous empruntons déjà beaucoup de capitaux étrangers et, l'année dernière, le déficit de notre compte courant était d'environ \$5 milliards, ce qui est beaucoup. Je suppose que la principale chose à espérer, c'est que si nous empruntons de l'argent pour des investissements, il s'agira d'investissements qui amélioreront la productivité de l'économie et aideront de ce fait à gagner les fonds nécessaires pour amortir ou repayer la dette. Je pense que certains de ces projets énergétiques favorisent au mieux cet objectif, que ce soit pour diminuer les importations ou pour accroître les exportations.

Le sénateur Austin: La collectivité a l'impression que nous commençons à compter indûment, et c'est le terme qui me gêne le plus, sur les capitaux étrangers. Même pour ce qui est de la dette nationale, cela empêche le pays de gérer son économie de façon indépendante, et par là je veux dire toute en maintenant une certaine interdépendance avec les autres pays. Je me demande dans quelle mesure cette préoccupation est réelle. Pouvez-vous renseigner le Comité à ce sujet?

Je songe, par exemple, à l'article du *Globe and Mail* sur l'étude du professeur Wilkinson pour le compte de l'Institut C.D. Howe dans laquelle il recommande que le Canada dépende moins des capitaux étrangers. Pour cela, il recommande d'utiliser plus efficacement le capital national et les exportations de ressources naturelles. Dans son rapport, il semble très préoccupé du degré de dépendance que nous pourrions atteindre dans les années 80, tant à cause de la dette que des avoirs propres des entreprises d'origine étrangère et il demande que le service canadien de la dette s'opère en fixant un certain délai de un délai pour la dette et plus court pour le service lui-même.

M. Bouey: Je ne sais pas quoi en dire. Bien sûr, personne ne tient à ce que le déficit de la balance des paiements courants s'accroisse. Nous ne voulons pas que le pays s'endette plus qu'il n'est nécessaire à cause des coûts de service de la dette, et surtout, je crois que personne n'aimerait que le Canada

[Text]

see us importing to the extent of having a large import surplus if we have idle resources of our own.

I think we ought to try to organize our affairs so that we are not making foreign savings a substitute for funds we could very well save ourselves, and where we are using our resources to a reasonably full extent. That does not mean that there will not be times when it would be good business to borrow money abroad to do things we could not otherwise do.

I felt that our current account deficit had been getting pretty large, particularly in the area of servicing costs. With interest rates where they are, if you have a deficit of \$5 billion you automatically have another half billion dollars in interest costs in the following year. One worries a bit about that, although it is true that if you reduce it to real terms, allowing for inflation, it certainly does not look that difficult. But I would hope that we could run our affairs with as little reliance on foreign resources as possible.

Senator Murray: Mr. Bouey, would you be concerned with the short-term or medium-term impact on the balance of payments of a government policy which sought to repatriate 50 per cent of the petroleum industry, for example? Would you expect the bank to be consulted on that kind of policy?

Mr. Bouey: We have not been so far, on that particular one. One of the troubles about repatriation is that most Canadians, I suppose, would like to see us own as much of our industries as possible—certainly I would; but if you are running a deficit of, say, \$5 billion a year, and having to borrow that much money, it is rather hard to buy back the country. You have to borrow the money outside in order to buy anything. So the process I would like to see is for us to keep our costs under good control, become very competitive in the world, have our exports rising faster than our imports, and at some stage we would have the funds available where we could reduce our reliance on outside capital—indeed, we would have no choice; we would be running a balance of payments surplus. I would like to see that occur first. If you are going to buy back the country, I would like to see us in a position where we could afford to do it.

Senator Murray: The time frame that has been mentioned is this decade, the 1980s, to accomplish the repatriation.

Mr. Bouey: Well, it is always possible to borrow more money and buy back some things. It becomes a policy matter. You have to assess what you think the benefits are. But as a general proposition, from the point of view of any widespread repatriation, I think you do need to be able to afford it.

Senator Murray: Your friends at the International Monetary Fund did a study in which they expressed a preference for higher gasoline taxes in Canada and the United States, not only as a means to induce conservation but also to slow down the transfer of funds to the oil-producing countries. Do you think it is appropriate for you to comment on that?

[Traduction]

importe au point d'avoir un fort excédent alors que nos ressources nationales ne sont pas pleinement exploitées.

A mon avis, nous devrions essayer d'organiser nos affaires de façon à ne pas substituer l'épargne étranger aux fonds que nous pourrions très bien épargner nous-mêmes, si nous utilisons nos ressources raisonnablement. Je ne dis pas qu'il ne sera jamais avantageux d'emprunter de l'argent à l'étranger pour faire des choses que nous ne pourrions pas faire autrement.

Je trouve que le déficit de la balance des paiements courants est devenu assez considérable, surtout pour ce qui est des coûts du service de la dette. Compte tenu des taux d'intérêt actuels, un déficit de \$5 milliards coûte automatiquement l'année suivante un autre demi-milliard de dollars en intérêt. Il y a de quoi s'inquiéter, même s'il est vrai qu'en convertissant ces chiffres en dollars réels pour tenir compte de l'inflation, la situation ne semble plus si grave. Mais j'aimerais quand même que nous puissions gérer nos affaires en dépendant le moins possible de l'étranger.

Le sénateur Murray: Monsieur Bouey, seriez-vous inquiet de l'incidence que pourrait avoir à court ou à moyen terme sur la balance des paiements une politique gouvernementale visant à rapatrier la moitié de son industrie pétrolière par exemple? A votre avis, la Banque du Canada devrait-elle être consultée—à ce sujet?

M. Bouey: Jusqu'à maintenant, personne ne nous a consulté. Une des difficultés de ce rapatriement, c'est que la majorité des Canadiens, et j'en suis, aimerait que le plus grand nombre possible d'industries soient canadiennes. Or, avec un déficit annuel de, disons, \$5 milliards, s'il faut emprunter autant d'argent, il est difficile de reprendre en main toute l'économie du pays. Il faut emprunter l'argent à l'étranger pour tout acheter. Voilà ce que j'aimerais que nous fassions: freiner la hausse des coûts, devenir concurrentiels sur le marché mondial et faire augmenter nos exportations plus rapidement que nos importations; ainsi, à un moment donné, nous disposerions des fonds nécessaires pour réduire notre dépendance vis-à-vis des capitaux étrangers. En fait, nous n'aurions pas le choix; notre balance des paiements serait excédentaire. J'aimerais que cela se produise d'abord. Pour reprendre le contrôle de l'industrie canadienne, il faudrait en avoir les moyens.

Le sénateur Murray: Le délai qui a été mentionné, c'est la présente décennie, les années 80, pour effectuer ce rapatriement.

M. Bouey: Eh bien, il est toujours possible d'emprunter plus d'argent pour racheter certaines choses. Cela devient une question de principe. Il faut évaluer quels en sont les avantages éventuels. Mais, en règle générale, du point de vue d'un rapatriement complet, je crois qu'il faut être en mesure de se le permettre.

Le sénateur Murray: Vos collègues du Fonds monétaire international ont présenté une étude dans laquelle ils se déclarent en faveur d'un alourdissement des taxes sur l'essence au Canada et aux États-Unis, non seulement pour inciter à l'économiser, mais également pour ralentir le transfert des fonds vers les pays producteurs de pétrole. Pensez-vous pouvoir nous donner votre avis là-dessus?

[Text]

Mr. Bouey: It is not really my business, I guess, but I think the economic case for higher energy prices is a pretty strong one, in order to encourage conservation and to develop alternative sources. I do not think there really is much debate about that. The debate is about how fast the prices go up and who collects the income. I think the general proposition, in a world where energy resources are scarce, is that you had better have prices that encourage conservation and development. I do not mind saying that I agree with that.

Senator Murray: Do you have some concern about the effect of a continued attempt to insulate ourselves from world prices, in our relationship with our trading partners, and so on?

Mr. Bouey: No, I have not considered that. Perhaps I should have, but that has not been something to which I have paid any attention.

The Chairman: In the notes provided for us by our own people, there is a statement which reads as follows:

... when soaring U.S. interest rates placed tremendous downward pressure on the Canadian dollar, the Bank chose to place less emphasis on the money supply target, which consisted of growth between 5 and 9 per cent per year, in favour of actions which would defend the value of the Canadian dollar ... Thus the exchange rate held but the money supply growth dropped; as of May 14 it was 3 per cent below its level of one year ago.

Would you agree with that statement?

Mr. Bouey: I would certainly agree that the rate of growth in the money supply has slowed. The figure of 3 per cent may be one particular Wednesday over another particular Wednesday. The last monthly figures that we had would indicate that we were about 5 per cent above a year earlier.

The Chairman: I was referring more to the point made in the statement that because you were defending the exchange rate, perforce the money supply had to drop.

Mr. Bouey: We have tried in our Annual Report to talk a bit about this. We feel that we can combine certain other activities with control of the money supply. It does not seem to me that one should be precluded from looking ahead a bit and saying, "Well, if the Canadian dollar falls too far, our prices are going to rise and therefore the demand for money is going to rise." One should not have to wait for all that to happen. We should be able to make some adjustment in the meantime. So far we have managed to do that without ruining our chances of meeting our money supply target.

Over the longer run, it is the case that we shall have to meet our money supply targets, and the exchange rate will have to be at whatever level is consistent with that. But, on a short-term basis, it is true that we have on occasion said, "Well, we would like to limit the movement in the exchange rate because if we don't, later on we will have trouble with the money supply." We do not feel that we should be precluded from taking that kind of view.

[Traduction]

M. Bouey: Cela ne me concerne pas réellement, je crois, mais je pense que l'argument économique invoqué pour relever le prix du pétrole est très défendable, que ce soit pour inciter à économiser l'énergie ou pour développer des sources de substitutions. A mon avis, la discussion se situe à un autre niveau. Ce dont il faut discuter, c'est du rythme accéléré de la hausse des prix et de ceux empêchent les profits. Je crois que, de l'avis général, dans une situation de pénurie d'énergie, il vaut mieux adopter des prix qui incitent à l'économie et à la découverte de nouvelles sources. Je suis prêt à dire que j'en conviens.

Le sénateur Murray: Vous inquiétez-vous de l'effet que peut avoir sur nos relations avec nos partenaires commerciaux notre effort constant pour nous protéger des prix mondiaux?

M. Bouey: Non, je n'y ai pas songé. J'aurais peut-être dû le faire, mais c'est une question à laquelle je ne me suis pas arrêté.

Le président: Voici la déclaration qui se trouve dans les notes que nous ont remis nos collègues:

... lorsque l'augmentation des taux d'intérêt aux États-Unis fait baisser considérablement le dollar canadien, la Banque décide alors d'accorder moins d'importance aux objectifs relatifs à la masse monétaire, soit une croissance de 5 à 9 p. 100 par année, et favorise plutôt les mesures propres à augmenter la valeur du dollar canadien ... Donc le taux de change demeure stable, mais la croissance de la masse monétaire ralentit; le 14 mai, elle était de 3 p. 100 inférieur à celle de l'année précédente.

Êtes-vous d'accord avec cette déclaration?

M. Bouey: Je conviens certainement que le taux de croissance de la masse monétaire a ralenti. Le chiffre de 3 p. 100 représente peut-être le pourcentage d'un mercredi par rapport à un autre. Les derniers chiffres mensuels que nous avons indiquent environ 5 p. 100 de plus il y a un an.

Le président: Je faisais particulièrement allusion au point souligné dans la déclaration voulant que vous défendiez le taux de change, et que forcément la masse monétaire devait diminuer.

M. Bouey: Dans notre rapport annuel, nous avons tenté, d'en donner un aperçu. Nous croyons pouvoir mener de pair le contrôle de la masse monétaire avec d'autres activités. A mon avis, il ne faudrait pas nous empêcher de regarder l'avenir en disant «si la valeur du dollar canadien baisse trop, les prix vont augmenter et par conséquent la demande d'argent augmentera aussi; il ne faudrait pas attendre que cela se produise; mais il faudrait plutôt être en mesure de faire certains rajustements entre temps.» Jusqu'ici, nous avons réussi à le faire tout en essayant d'atteindre nos objectifs relativement à la masse monétaire.

A la longue, il faut que nous atteignons ces objectifs, et que le taux de change soit à un niveau correspondant. Mais, à court terme, il est vrai que nous avons déjà dit que «nous aimerions pouvoir imposer certaines limites au taux de change, parce que si nous ne le faisons pas, nous aurons des problèmes plus tard avec la masse monétaire.» A notre avis, on ne devrait pas nous empêcher d'adopter ce point de vue.

[Text]

The Chairman: Honourable senators, there do not appear to be any further questions.

I might say that when we had our hearings on growth, employment and price stability in 1971, we were warned by our advisers that there were certain questions that we should not ask the Governor of the Bank of Canada; and I believe we held to that. I have noticed one significant difference, Mr. Bouey, that with you as the present governor we have not been warned about anything. Apparently, you have been prepared to accept any question and you have demonstrated that here today.

On behalf of the committee, may I say that as Governor of the Bank of Canada you have done a magnificent job of informing the public of the work of the Bank and in educating the public more on the effects of monetary policy. Thank you, sir.

Hon. Senators: Hear, hear.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, il ne semble pas y avoir d'autres questions.

Je dois dire que lorsque nous nous sommes penchés sur les questions de croissance, d'emploi et de stabilité des prix en 1971, nos conseillers nous avaient dit qu'il y aurait certaines questions que nous ne devrions pas poser au Gouverneur de la Banque du Canada; et à mon avis, nous avons suivi ce conseil. J'ai cependant remarqué, monsieur Bouey, qu'en votre qualité de Gouverneur, nous n'avons reçu aucun avertissement. Vous sembliez prêt à répondre à toutes les questions, et vous l'avez démontré ici aujourd'hui.

Au nom du Comité, puis-je dire que, en qualité de Gouverneur de la Banque du Canada, vous avez accompli un travail remarquable en ce qui concerne l'information du public sur le travail de la banque et l'éducation de ce même public sur les effets de la politique monétaire. Je vous remercie, monsieur.

Des voix: Bravo! Bravo!

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. G. K. Bouey,
Governor,
Bank of Canada.

In attendance:

Mr. John W. Crow,
Adviser to the Governor,
Bank of Canada.

M. G. K. Bouey,
gouverneur,
Banque du Canada.

Aussi présent:

M. John W. Crow,
conseiller du gouverneur,
Banque du Canada.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, June 3, 1980

Issue No. 4

Third Proceedings on:
Examination of government policy
and regional disparities
(Main Estimates 1980/81)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980

SÉNAT DU CANADA

*Délibération du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 3 juin 1980

Fascicule no 4

Troisième fascicule concernant:
Examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980/81)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 3, 1980

(6)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:30 p.m. to continue their examination of government policy and regional disparities (Main Estimates 1980/81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Charbonneau, Doody, Godfrey, Leblanc, Robichaud, Roblin, Sparrow, Thériault. (9)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Riley.

In Attendance: Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witnesses from the Department of Transport were heard:

Mr. J. Charron, Assistant Deputy Minister, Coordination;

Mr. N. G. Mulder, Assistant Deputy Minister, Strategic Planning;

Mr. M. E. Farquhar, Director General, Government Industry and International Relations;

Mr. R. J. Marsham, Deputy Administrator, Canadian Surface Transportation Administration.

A paper entitled "Transport Canada and the Regions" prepared by the Department of Transport was ordered to be printed as *Appendix "4-A"* to these proceedings.

At 4:25 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 JUIN 1980

(6)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des Finances nationales s'est réuni aujourd'hui à 14 heures 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980/81).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Charbonneau, Doody, Godfrey, Leblanc, Robichaud, Roblin, Sparrow, Thériault.

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: l'honorable sénateur Riley.

Aussi présent: Monsieur Peter Sagar du Centre parlementaire.

Les témoins suivants du ministère des Transports sont entendus:

M. J. Charron, sous-ministre adjoint, Coordination;

M. N. G. Mulder, sous-ministre adjoint, Planification stratégique;

M. M. E. Farquhar, directeur général, Relations gouvernementales, industrielles et internationales;

M. R. J. Marsham, sous-administrateur, Administration canadienne des transports de surface.

Il est ordonné que le document intitulé «transports Canada et les régions» préparé par le ministère des Transports soit joint au présentes délibérations (*voir appendice «4-A»*).

A 16 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 3, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2.30 p.m. to examine regional economic differences in Canada.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, the chairman of the committee has been delayed and therefore I, as deputy chairman, have been asked to preside at the opening of this afternoon's session. As members of the committee know, we are continuing our examination of regional economic differences in Canada.

We have the pleasure of having with us this afternoon, appearing on behalf of the Deputy Minister of Transport, Mr. J. L. Charron, Assistant Deputy Minister, Coordination, Department of Transport, and Mr. Nick Mulder, Assistant Deputy Minister, Strategic Planning.

This session presents to the committee something of an added dimension in the examination of the main estimates. The department has been asked to discuss not just the estimates for specific programs, but also the department's programs and activities in the context of Canadian regional development, a subject of considerable importance to the ongoing work of this committee.

I have already received an interesting discussion paper from the department, and I now believe that Mr. Charron would like to begin with a few opening remarks.

Mr. Jean Charron, Assistant Deputy Minister, Coordination, Department of Transport: Honourable senators, we welcome this opportunity to meet with the committee this afternoon, and we view it as an excellent opportunity to discuss with you some of the major activities of Transport Canada in terms of their impact in the different regions of our country and in terms of specific federal-provincial agreements.

We have made available to members of the committee a short paper entitled "Transport Canada and the Regions", in which we attempt to describe how the department operates in the broad context of federal-provincial relations, some of the consultative mechanisms currently in place, the relationship of transportation to regional development, and some specific departmental activities having a significant regional impact.

In addition, we have listed some of the current federal-provincial agreements in the transportation sector. I should perhaps point out that Transport Canada, in fact, has very few formal federal-provincial agreements providing for joint cost-shared programs.

As you may know, the principal operational components of the department are the three modal administrations—air, marine and surface. Because the department is primarily operational, it is highly decentralized, with more than 85 per cent of its 20,000 employees located in the regions. This in

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour examiner les inégalités économiques régionales au Canada.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, le président du Comité a été retardé et c'est en ma qualité de vice-président qu'on m'a demandé de présider le début de la séance de cet après-midi. Comme les membres du Comité le savent, nous poursuivons notre examen des inégalités économiques régionales au Canada.

Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M. J. L. Charron, sous-ministre adjoint à la Coordination du ministère des Transports, qui témoigne au nom du sous-ministre des Transports et M. Dick Mulder, sous-ministre adjoint à la Planification stratégique.

Durant la présente session nous procéderons à un examen plus détaillé du budget principal. On a demandé au ministère non seulement de discuter du budget de certains programmes, mais aussi de ses programmes et activités dans le contexte de l'expansion régionale au Canada, un sujet qui revêt une importance considérable dans le cadre des activités permanentes du Comité.

J'ai déjà reçu un document de discussion très intéressant du ministère et je demande à M. Charron de venir faire ses observations préliminaires.

M. Jean Charron, sous-ministre adjoint, Coordination, Transports Canada: Honorables sénateurs, nous sommes très heureux d'avoir été invités à rencontrer les membres du Comité cet après-midi et nous croyons qu'il s'agit d'une excellente occasion de discuter avec vous de certaines des principales activités de Transports Canada, de leur impact dans les diverses régions de notre pays et de certaines ententes fédérales provinciales en particulier.

Nous avons distribué aux membres du Comité un court document intitulé «Transports Canada et les régions» dans lequel nous essayons de décrire la façon dont fonctionne le ministère dans le contexte plus général des relations fédérales provinciales, certains mécanismes de consultation déjà en place, les rapports qui existent entre le transport et l'expansion régionale, ainsi que certaines activités ministérielles qui ont une incidence significative sur les régions.

En outre, nous avons dressé une liste de certaines ententes fédérales provinciales actuellement en vigueur dans le secteur des transports. Je devrais peut-être rappeler qu'en fait Transports Canada a signé très peu d'ententes fédérales-provinciales officielles prévoyant des programmes conjoints à coûts partagés.

Comme vous le savez, les principales activités du ministère sont regroupées en trois administrations distinctes, à savoir, le transport aérien, le transport maritime et le transport de surface. Comme il s'agit d'un ministère essentiellement opérationnel, il est hautement décentralisé, 85% de ses 20,000

[Text]

itself greatly enhances the department's sensitivity to the differing needs and concerns of the regions. The estimated 1980-81 budgetary expenditures for the department and the Canadian Transport Commission total some \$1.8 billion, with the surface administration of the department being allocated \$802 million, including substantial payments to VIA Rail and CN Marine. The marine administration has allocated some \$356 million; the air administration, \$356 million; the Canadian Transport Commission, \$253 million; and the balance falling under departmental administration.

Comme il est mentionné dans le budget, le ministère a pour rôle principal d'assurer un réseau national de transport sûr et efficace, qui aide à la réalisation des objectifs du gouvernement, et d'en exploiter certains éléments. Notre ministère répond aux besoins de plus en plus nombreux des particuliers, du secteur privé et des provinces en services de transport tels que des aéroports, la garde côtière du Canada, les chemins de fer, les services de traversier et les ports. Ce qui nous permet en outre d'atteindre des objectifs du gouvernement, dont l'élimination des inégalités régionales, question qui préoccupe principalement votre comité.

While one often talks of a national transportation system, in Canada transportation, in practice, is regional in nature. For instance, Saskatchewan, unlike its Atlantic counterparts, has no requirement for port or other marine facilities. Conversely, Prince Edward Island or Newfoundland are unlikely to press the government for the provision of hopper cars. Therefore, the majority of our programs, while national in scope, are regional in application. The extent of the demand for such programs differs considerably from one region to another and is shaped by such factors as geography, population density, resource location, manufacturing capacity and market location.

As I have noted, transportation is an important complement to regional development, but it is not a panacea. In many regions, the normal working of the marketplace has not and cannot resolve many of the development problems or bring about the realization of development opportunities. In such areas, a variety of special government measures are required, including transportation.

The paper that was distributed to you highlights some of these measures, including such initiatives as the Maritime Freight Rates Act and the Atlantic Region Freight Assistance Act, the special grain transportation assistance programs, the water transportation assistance programs, and others.

On parle de plus en plus de modifier notre système fédéral. Le gouvernement doit donc administrer efficacement les secteurs dont il est responsable en vertu de la Constitution. Les restrictions économiques que la plupart des gouvernements se sont imposées au cours des prochaines années compliquent notre tâche. C'est pourquoi, il ne faut pas oublier qu'à l'échelle régionale, il est essentiel que les gouvernements provinciaux,

[Traduction]

employés travaillant dans les régions. Ce fait augmente d'autant plus la sensibilité du ministère aux différents besoins et préoccupations des régions. Le budget des dépenses pour l'exercice financier de 1980-1981 du ministère et de la Commission canadienne des transports s'élève à \$1.8 milliard, celui de l'administration du transport de surface du ministère, à \$802 millions, y compris des versements substantiels à VIA Rail et à CN Marine. L'administration du transport maritime pour sa part a un budget de quelque \$356 millions et l'administration du transport aérien, \$356 millions. La Commission canadienne des transports se voit accorder \$253 millions et le reste est octroyé à l'administration ministérielle.

As has been mentioned in the estimates, the main role of the Department is to provide a safe and effective national transportation network, and thus contribute to the achievement of the government's objectives, and to operate some of its elements. Our Department meets the needs of an ever greater number of individuals, both in the private sector and in the provinces, as regards transportation services such as airports, the Canadian Coastguard, railways, ferry services and ports. These various activities help us achieve the government's objectives including the elimination of regional disparities, this matter being the prime concern of your committee.

Même si l'on parle souvent d'un réseau de transport national, il n'en reste pas moins que le transport au Canada est, à toutes fins utiles, de nature régionale. Par exemple, la Saskatchewan, au contraire des provinces maritimes, n'a aucun besoin en matière de ports ou autres services maritimes. Par contre, il est invraisemblable que l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve fassent des pressions sur le gouvernement pour obtenir des wagons-trémies. Par conséquent, la majorité de nos programmes, bien que d'envergure nationale, sont d'application régionale. Le degré de demande à l'égard de ce genre de programmes varie considérablement d'une région à l'autre et dépend de facteurs comme la situation géographique, la densité de la population, l'endroit où se trouvent les ressources et le marché, et les capacités de fabrication.

Comme je l'ai déjà mentionné, le transport est un complément important à l'expansion régionale, mais ce n'est pas une panacée. Dans bien des régions, le fonctionnement normal du marché n'a pas résolu ni ne peut résoudre les nombreux problèmes d'expansion et ne peut pas non plus contribuer à l'expansion comme telle. Dans ces régions, une grande variété de mesures gouvernementales spéciales sont nécessaires et ces dernières comprennent également le transport.

Le document qui vous a été distribué donne les faits saillants de certaines de ces mesures, comme, entre autres, la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes et la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région de l'Atlantique, le programme spécial d'aide au transport du grain, les programmes d'aide au transport par voie d'eau et bien d'autres encore.

There is more and more talk about changing our federal system. The government must therefore administer effectively the areas under its jurisdiction in accordance with the Constitution. The economic restrictions most governments have imposed upon themselves for the coming years further complicate the work at hand. That is why one should not forget that at the regional level, it is essential that provincial, regional and

[Text]

régionaux et locaux tiennent et continuent de tenir un rôle de premier plan dans la prestation de services de transport. Ils sont mieux placés que le gouvernement fédéral pour administrer des secteurs comme les services de traversiers intraprovinciaux, les routes, le transport urbain et l'accès aux régions éloignées, et dans bien des cas ils en ont le pouvoir. De ce fait, il devient de plus en plus nécessaire pour tous les gouvernements de clarifier leur rôle et leurs responsabilités dans le domaine des transports, afin de pouvoir fournir les services les plus efficaces possible de transport des personnes et des marchandises.

Mr. Chairman, I hope that these comments, together with the paper we distributed earlier, will provide you with a better insight into how we in the department view transportation programs and their relationship to the regions, and provide the basis for our discussion this afternoon. My colleagues and I, some of whom are sitting on the side—a very important colleague is sitting on my right—will do our best to answer all questions. We are grateful for having been given some indication of the interest of the committee. Although I am not at all sure what specific line questioning will take, I believe that we will be able to respond to most of your questions.

Le vice-président: Merci, M. Charron. Dans mon introduction, tantôt, j'ai oublié de mentionner que nous avons également comme témoins, deux spécialistes, M. R. J. Marsham, Administrateur adjoint, Administration canadienne des transports de surface et M. Michael Farquhar, Directeur général, relations gouvernementales industrielles et internationales.

I understand that Senator Roblin will lead off the questioning.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I thank you for this opportunity to open our discussion on transport, with particular reference to its connection with regional development, because one of our major tasks at present is to examine how the regional development policies in Canada are working, how they ought to work, and what changes might be proposed in respect of them. As a Manitoban, I suppose I never can remember a time when transportation was not a key issue in discussions in my part of the world with particular reference to the economic position in the province and, indeed, in the west generally with respect to the transportation services offered and the price at which they were offered so this idea of having an opportunity to discuss this subject is appealing.

I notice on page 5 of the brief submitted by the witness several days ago called "Transport Canada and the Regions," there is an analysis of the things that should be done in order to work out a transportation policy that is effective in regional development and, without reading the whole of the second paragraph, I can merely say that it indicates to me that the department considers that some kind of analysis of regional transportation problems is required, and they give a number of the criteria on which an analysis would be based.

[Traduction]

local governments play and continue to play a major role in providing transportation services. They are in a better position than the federal government to administer sectors such as interprovincial ferry services, roads, urban transportation and access to isolated areas and, in many cases, they have the authority to do so. Therefore, it is becoming ever more necessary for all governments to clarify their role and responsibilities in the transportation area in order to provide passenger and freight services that are as effective as possible.

Monsieur le président, j'espère que ces quelques observations et le document que nous vous avons distribué plus tôt vous donneront une meilleure idée de la façon dont le ministère conçoit ses programmes de transport ainsi que de ses rapports avec les régions et qu'ils serviront de base à la discussion de cet après-midi. Mes collègues et moi-même, certains d'entre eux étant ici présents—un de mes collègues, très important, est assis à ma droite immédiate—feront de leur mieux pour répondre à toutes vos questions. Nous savons gré au comité de nous avoir fait part de son intérêt. Même si je ne suis pas du tout certain de l'orientation que prendront les questions, je pense que nous serons en mesure de répondre à la plupart d'entre elles.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Charron. In my introduction earlier on, I forgot to mention that we are happy to welcome other witnesses this afternoon, two experts, Mr. R. J. Marsham, Deputy Administrator, Canadian Surface Transportation Administration and Mr. Michael Farquhar, Director-General, Government Industry and International Relations.

Je crois comprendre que le sénateur Roblin commencera à poser les questions.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je vous remercie de me laisser commencer la discussion sur le transport, surtout en ce qui concerne l'expansion régionale, car une des principales tâches dont nous sommes saisis à l'heure actuelle est d'examiner la façon dont fonctionnent les politiques d'expansion régionale au Canada, la façon dont elles devraient fonctionner et les modifications qu'il y aurait lieu d'y apporter. En tant que Manitobain, je ne peux pas me souvenir d'une époque où les transports, les prix demandés pour leurs services et leur influence sur la situation économique de la province, et de l'Ouest en général, n'étaient pas au cœur des discussions. J'accueille donc avec plaisir l'occasion de discuter du sujet.

Je remarque, à la page 5 du mémoire intitulé *Transports Canada et les régions*, soumis par le témoin il y a plusieurs jours, une analyse de ce qu'il faudrait faire pour aboutir à une politique des transports favorisant efficacement le développement régional. Sans lire en entier le deuxième paragraphe, je me permettrai de dire que le ministère semble reconnaître la nécessité de procéder à une analyse des problèmes touchant le transport régional. L'étude mentionne un certain nombre de critères sur lesquels devrait se fonder cette analyse.

[Text]

My question is: Does this actually represent what goes on in the Department of Transport today in dealing with the effect of transportation on regional development?

Mr. Charron: Mr. Chairman, I might briefly comment and ask Mr. Mulder to comment as well. I think to a large extent, yes. At the same time, we have to live with existing programs, some of which are found in legislation, but this is certainly the approach that we take in respect of these matters, and you might want to add something to it, Mr. Mulder.

Mr. N. Mulder, Assistant Deputy Minister, Strategic Planning, Department, of Transport: I suppose, honourable senators, that in some ways this prescription of how it should be done does not always apply currently, and there are areas we are looking at to see whether things should be changed. This is more than the four points outlined in the second paragraph which are the way in which they generally would like to go, but I would like to give a few more specific comments.

Firstly, we rely very much on the provinces and the Department of Regional Economic Expansion to indicate what the development needs of each of the regions are. We do not have an extensive capacity within our department to say, "Well, here is the thrust in the northern prairies," or, "here is the thrust in the Atlantic provinces," and so on. So on the first criterion—which is to carry out an analysis of what is happening in the region and what are the needs of the region, in a broad sense—we rely on DREE and on the province or the region concerned.

Then, within that we fit more into the second category to say, given that development thrust, say, in northern Manitoba or northern British Columbia, there are abundant opportunities for forestry, and we ask within that: How important is transportation? What is needed in terms of transportation? Is it basic infrastructure, such as highways and railways or airports; or is it a question of equipment or of freight rates; or, a matter of regulating the traffic in some way—air regulation facilities and services, and so on?

So we take over from there, and within that we are saying that in this area we have to avoid in some way assuming, just because some new development may take place there, that by putting in transportation infrastructure you are going to make things happen. You have to be very sure that there is some potential in the region and that the transportation you are using is indeed important to that region.

Senator Roblin: Yes, that seems to be a logical way to go at it.

Now, if that is what the department does, I have a couple of questions to ask in respect of the following. I think that, in order to be effective in identifying the problem and assessing the role of transportation and the solution, one would consult with the local governments, the provinces and the regions. Do you have a systematic method of consulting with the provinces concerned about these matters? Please tell me how that works.

Mr. Mulder: Yes, senator, we do. We do that in three ways. First, through a series of federal-provincial committees in 1971. We had set up with the Atlantic provinces a federal-pro-

[Traduction]

Je me demande toutefois si cette étude reflète réellement la position actuelle du ministère des Transports en ce qui touche les conséquences des transports sur le développement régional?

M. Charron: Monsieur le président, permettez-moi un bref commentaire. Je demanderai ensuite à M. Mulder de poursuivre. L'étude reflète, dans une large mesure, la position du ministère. Nous devons tenir compte aussi de programmes existants prévus dans certaines lois, mais l'étude reflète l'approche que nous entendons suivre dans ce domaine.

M. N. Mulder, sous-ministre adjoint, planification stratégique, Transports Canada: Je suppose, honorables sénateurs, que les propositions soumises ne conviennent pas toujours et nous étudions les changements à apporter. Cela dépasse les quatre points, exposés au second paragraphe, qui constituent l'approche que le ministère aimerait suivre.

J'aimerais ajouter, premièrement, que nous comptons beaucoup sur les provinces et sur le ministère de l'Expansion économique régionale pour nous dire quels sont les besoins de développement de chacune des régions. Notre ministère n'est pas en mesure de décider si l'accent devrait être mis sur les prairies septentrionales ou sur les provinces atlantiques par exemple. En conséquence, nous comptons sur le MEER et sur la province pour l'analyse de la conjoncture économique et la détermination des besoins de la région.

En fonction des besoins de développement, perspectives forestières abondantes dans le nord du Manitoba ou le nord de la Colombie-Britannique, par exemple nous établissons les besoins en transports. Nous déterminons si les régions ont besoin d'une infrastructure de base comme des autoroutes, des chemins de fer ou des aéroports ou si la région a plutôt besoin d'équipement ou de services de transport des marchandises. Nous établissons aussi s'il convient de réglementer la circulation ou de fournir des installations et des services de contrôle de la circulation aérienne.

Nous essayons, à partir de là, d'éviter l'erreur de croire qu'il suffit d'une infrastructure solide en matière de transports pour assurer le développement d'une région. Il faut être certain que la région possède des possibilités de développement et que les moyens de transport proposés répondront vraiment à ses besoins.

Le sénateur Roblin: Oui, cela me semble logique.

Si telle est l'approche suivie par le ministère, j'aimerais savoir s'il n'est pas nécessaire, pour évaluer le rôle des transports dans une région, de consulter les gouvernements locaux, les provinces et les régions? Consultez-vous systématiquement les provinces au sujet de ces questions?

M. Mulder: Oui, sénateur, nous le faisons de trois façons. Premièrement, par l'intermédiaire d'une série de comités fédéraux-provinciaux institués en 1971. Nous avons créé, de con-

[Text]

vincial committee in the Atlantic region for transportation, and legislation was passed by Parliament at that point. With the west we set up a federal-provincial committee on western transportation after the Western Economic Opportunities Conference in 1973; and we set up two others one in Ontario and one in Quebec, in 1975. So those four federal-provincial committees are in place now. They meet at different frequencies: in the Atlantic provinces about once a month; in Ontario and Quebec about every two or three months; and in the West lately they have not met too often. So we use that forum, the official committees, to report major policy issues and major proposals on both sides.

Secondly, we have many bilateral discussion with the provinces. For example, in the case of Newfoundland, Mr. Marsham, one of my colleagues here, plus others have regular dealings with the Government of Newfoundland with respect to ferry matters, for example, and the future of the railway in Newfoundland. In the same way, we have extensive dealing currently with British Columbia, say, on the whole northern coal transportation issue, various things like that, so that goes through official channels.

Finally and most importantly, the minister is involved in a lot of contact, perhaps through telephone conversations and correspondence, and particularly in face-to-face meetings with his provincial colleagues. For example, the current Minister of Transport has met on at least two occasions with his western colleagues. He is today in Victoria to meet with the provincial Ministers of Agriculture and Transportation, to discuss grain transportation matters, and so on. So, at the bureaucratic level we have a set of mechanisms, particularly in terms of ministerial involvement in both formal and informal meetings and contacts on almost a day-to-day basis.

Senator Roblin: I dare say that in following this policy the federal government from time to time develops position papers on what should be done. Are those papers available to people like the members of this committee?

Mr. Mulder: Well, in both the previous administration and the current one, there has been a policy that increasingly the departments are required to prepare discussion papers on major policy matters or project proposals, and we have been doing that. We have given—and, indeed, senators have access to this—various policy papers, for example, on “dangerous goods” legislation, on air transportation matters and various things like this. So, whenever ministers in this government are deliberating on various policy matters, we quite often put out policy papers, background papers that are available to the public at large as well as to the senators.

Senator Roblin: That is interesting, Mr. Chairman. I, for one, would like to see some of those, or at least have a sample of some of those that bear on regional development. Ones like safety and that kind of thing are really not my bag, so I would not waste your time on that.

I suppose you have such a policy paper on the Crow rate. I notice that our witness have been talking about this in western

[Traduction]

cert avec les provinces atlantiques, un comité fédéral-provincial des transports pour les régions de l'Atlantique et le Parlement a adopté une loi à ce moment-là. Quant à l'Ouest, nous avons mis sur pied un comité fédéral-provincial sur les transports dans l'Ouest, après la conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest en 1973. Nous avons aussi créé un comité pour l'Ontario en 1973 et un comité pour le Québec en 1975. Quatre comités fédéraux-provinciaux existent donc maintenant. Le comité se réunit à peu près une fois par mois dans les provinces atlantiques et environ tous les deux ou trois mois en Ontario. Dernièrement, dans l'Ouest le comité ne s'est pas réuni très souvent. Les comités officiels sont donc chargés de faire rapport sur les principaux principes directeurs et d'étudier les propositions soumises de part et d'autre.

Deuxièmement, nous organisons des discussions bilatérales avec les provinces. Dans le cas de Terre-Neuve, par exemple, M. Marsham, l'un de mes collègues et d'autres ont des contacts réguliers avec le gouvernement de Terre-Neuve au sujet des traversiers et, par exemple, de l'avenir des transports ferroviaires à Terre-Neuve. De la même façon, nous avons eu récemment des discussions avec la Colombie-Britannique au sujet du transport du charbon dans le nord de la province. Des discussions ont donc lieu par l'intermédiaire des voies officielles.

Le dernier, et plus important point à signaler, c'est que le ministre communique avec ses collègues provinciaux en personne, par téléphone ou par correspondance. Par exemple, le ministre actuel des Transports a rencontré au moins deux fois ses collègues de l'Ouest. Il est aujourd'hui à Victoria afin de rencontrer les ministres provinciaux de l'Agriculture et des Transports pour discuter notamment du transport des céréales. Au niveau bureaucratique, il existe donc des mécanismes qui favorisent la participation quasi quotidienne des ministres à des rencontres officielles et officieuses.

Le sénateur Roblin: Le gouvernement fédéral prépare donc de temps à autre des exposés de principe sur les transports. Le comité peut-il obtenir ces exposés?

M. Mulder: Tant le gouvernement précédent que le gouvernement actuel ont insisté pour que les ministères préparent des documents de discussion sur les principaux principes directeurs ou projets proposés. Par exemple, nous avons publié des exposés de principe notamment sur les lois régissant les «marchandises dangereuses» et le transport aérien. Les sénateurs peuvent consulter ces exposés. Lorsque les ministres étudient des principes directeurs, des exposés de principe et des documents de base sont publiés et mis à la disposition du public et des sénateurs.

Le sénateur Roblin: Voilà qui est intéressant, monsieur le président. Quant à moi, j'aimerais pouvoir lire certains de ces exposés et particulièrement ceux qui portent sur le développement régional. Connaissant mal les questions de sécurité, je ne vous ferai donc pas perdre de temps.

Je suppose qu'un exposé de principe a été établi sur le taux du Pas du Nid-du-Corbeau. Le témoin que nous avons reçu de

[Text]

Canada recently, telling us that we should do something about it, and I am wondering if you can go any further and tell us just what we should do about it or suggest any approaches to a solution, because I know it is a very active political issue.

Mr. Mulder: Mr. Chairman, I am not so sure that fools should rush in and talk about this where angels fear to tread. The senator coming from the west, as he does knows that Crow is a very difficult and sensitive topic; and many ministers and governments have been dealing with that for the last 20 years. We do not have a position paper, as such, available to the public. Certainly, from time to time previous Ministers of Transport and the current minister have asked for reviews within the department from other bodies within the federal government, such as the Grains Group, and from the grain industry itself and the provinces. There is no official policy paper or background paper available on that at this stage.

In terms of the solutions, I guess in some ways all I can do is repeat what our minister has said recently in Parliament and elsewhere, that increasingly there seems to be a mood that people realize, regarding the current grain transportation system and the Crow rates associated with it, that perhaps in the interests of the grain industry and the West in general, changes should be made, and that involves questions as to what direction this change should take, what specific formula should be adopted for changing the Crow rate, how the railways should be compensated for grain transportation, and so on. There is certainly a wide range of views, Mr. Chairman. There is no consensus on that, and this government has no policy on it, indeed, beyond its basic position that it wants to listen to what the various groups have to say in the West, and then arrive at a policy through that consultation process.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

Senator Roblin: Well, it is a very difficult one, I grant you that, and the process of developing public opinion on it is an important one if you are going to get a policy that is reasonably satisfactory, not necessarily to you but to your minister, I would encourage you to be a little bolder, because I think the west is just about ready for a lead.

It brings up other interesting matters, and I would like to know how you solve them. Take, for instance, the rapeseed people. We grow a lot of rapeseed in western Canada. About 20 per cent, give or take, goes, I think, to the rapeseed mills, where it is processed into oil and meal, and a lot of that is exported. One would think that if we followed the policy that most countries in the world follow there would be an effort made to strengthen the maximum processing of rapeseed within the country. Yet, as you are probably well aware, the cost of shipping the unprocessed rapeseed to port and selling it to the people abroad who will do the milling elsewhere is substantially lower than shipping the oil or the meal. The figure I have in front of me is that it costs \$5.40 to ship a tonne of rapeseed and \$23.11 to ship the equivalent quantity of oil and meal. How do you tackle problems like that? One can see that in terms of regional development the maximum

[Traduction]

l'Ouest du Canada nous a dit qu'il fallait faire quelque chose à ce sujet; je me demande si vous ne pourriez pas nous dire comment résoudre le problème qui, comme vous le savez, est un problème politique très épineux.

M. Mulder: Monsieur le président, je me demande si nous devrions nous lancer dans l'étude de cette question. Comme le sénateur vient de l'Ouest il sait que la question du taux du Pas du Nid-du-corbeau est très délicate et de nombreux ministres et gouvernements s'y sont penchés au cours des vingt dernières années. Aucun exposé de principe à ce sujet n'a été mis à la disposition du public. De temps à autre, les anciens ministres des Transports ainsi que le ministre actuel ont demandé au ministère et à d'autres organismes du gouvernement fédéral d'entreprendre des études sur, par exemple, les céréales et l'industrie céréalière dans les provinces. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'exposé de principe ou de document de base officiel sur le sujet.

Quant à la solution du problème, je ne peux que répéter les propos qu'a tenus notre ministre récemment au Parlement et ailleurs, c'est-à-dire que les gens constatent, pour ce qui est du lien entre le système actuel de transport des céréales et le taux du Pas du Nid-du-corbeau, qu'il conviendrait dans l'intérêt de l'industrie céréalière et de l'Ouest en général, de préciser la méthode à suivre pour modifier le taux du Pas du Nid-du-corbeau et fixer les tarifs ferroviaires pour le transport des céréales. Les opinions à ce sujet varient, monsieur le président. Il n'y a pas de consensus à ce sujet et le gouvernement n'a pas indiqué si nous devons consulter les gens de l'Ouest et divers groupes pour établir une politique.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le sénateur Roblin: Je reconnais que le sujet est très délicat et qu'il convient de favoriser la participation du public afin d'adopter une politique satisfaisante, non pas nécessairement par vous-même, mais pour votre ministre, je vous inciterais à être un peu plus hardis, parce qu'à mon avis l'Ouest est prêt à suivre.

Cette question soulève d'autres points intéressants et j'aimerais savoir comment vous vous y attaquez. Prenons, par exemple, le cas des cultivateurs de colza. Cette culture est très importante dans l'Ouest canadien. Environ 20 p. 100, de la production je crois, est acheminée vers des usines où elle est transformée en huile et en semoule, dont une grande quantité est exportée. On serait porté à croire que, si nous suivions la politique de la plupart des pays du monde, de grands efforts seraient déployés pour intensifier au maximum ici la transformation du colza. Or, comme vous le savez probablement, le coût du transport du colza non transformé à un port pour le vendre à l'étranger où il sera transformé, est sensiblement moins élevé que celui du transport de l'huile ou de la semoule. Selon les chiffres que j'ai en main, il coûte \$5.40 pour envoyer une tonne de colza et \$23.11 pour expédier une quantité équivalente d'huile et de semoule. Comment peut-on résoudre

[Text]

processing of rapeseed in the west is of some importance to the people there.

Mr. Mulder: The basic issue of the disparity between those two rates that you just quoted is not going to be solved until you deal with the crow rate issue. In the meantime, what we have had to do over the last 10 years, which has for a while been a very slow process, is to have that particular issue before the Canadian Transport Commission, about six or seven years ago—

Senator Roblin: In 1973.

Mr. Mulder: After many hearings and debates and so on a basic decision came out that the railways should on rapeseed charge no more than the compensatory rate, and the railways were instructed to do so accordingly. In addition to that, the federal government has currently, through the Department of Industry, Trade and Commerce, a special program available to help out with the rapeseed crushing industry, to in some way compensate them for the difference in freight rates. Also, the Government of Alberta has a policy for assisting the rapeseed crushing industry in that province, which has some impact on the other provinces.

We have had a series of I suppose, interim solutions to that problem of the rate disparity between rapeseed and the finished processed product. The only way you can really deal with the issue in the longer term is to somehow or another deal with the crow rate issue in general, to restore some balance between the different freight rates.

Senator Roblin: Am I right in thinking that there is a federal subsidy for the shipment of oil and meal now to the tune of about \$3 million a year?

Mr. Mulder: Yes.

Senator Godfrey: It is \$3.5 million.

Senator Roblin: It has been reduced. My question is, how do we get around to reducing the subsidy when the freight rates are going up? Is that just purely financial constraints? I guess it is.

Mr. Mulder: I am not familiar with the details, whether or not it has been cut out or to what extent it has been cut out. It is with the Department of Industry, Trade and Commerce. We do not have the answer to why it was cut.

Senator Roblin: Is the Department of Industry, Trade and Commerce the answer to the dilemma posed by the user-pay principle?

Mr. Mulder: I guess this is not so much a question of user-pay. It is a question that Parliament decided to fix a rate for certain commodities at one level, which is the transportation rate for grain, and to allow the railways to set other rates through another mechanism. I do not think it is necessarily user-pay, at least in the sense of the user-pay policy normally

[Traduction]

un tel problème? Pourtant, on peut constater, du point de vue de l'expansion régionale, que la transformation intensive du colza dans l'Ouest revêt une certaine importance pour les habitants de cette région.

M. Mulder: La question fondamentale de l'inégalité de ces deux tarifs que vous venez de mentionner ne sera pas résolue tant qu'on ne règlera pas la question du taux du Pas du Nid-du-corbeau. Entre-temps, nous n'avions d'autre recours, lequel s'est avéré d'abord peu fructueux, au cours des dix dernières années, que de soumettre cette question à la Commission canadienne des transports, il y a environ 6 ou 7 ans—

Le sénateur Roblin: En 1973.

M. Mulder: Après bien des audiences et des discussions, on en est arrivé à une décision fondamentale: les sociétés de chemin de fer ne devaient pas imposer pour le colza un tarif supérieur au tarif compensatoire et on leur a donné l'ordre de s'y conformer. De plus, le gouvernement fédéral a mis sur pied, par l'entremise du ministère de l'Industrie et du Commerce, un programme spécial destiné à aider l'industrie de la transformation du colza, de manière à l'indemniser en quelque sorte pour la différence des tarifs de transport. En outre, le gouvernement de l'Alberta a adopté une politique en vue d'aider l'industrie de transformation du colza de cette province, ce qui a eu une certaine répercussion sur les autres provinces.

Nous avons eu, je présume, une série de solutions provisoires à ce problème d'inégalité de tarifs entre le colza et son produit fini. Notre seule façon de véritablement nous attaquer à cette question à long terme est de résoudre d'une façon ou d'une autre la question du taux du Pas du Nid-du-corbeau en général, et de restaurer un certain équilibre entre les différents tarifs de transport.

Le sénateur Roblin: Ai-je raison de penser qu'il existe une subvention fédérale pour le transport de l'huile et de la semoule qui serait à l'heure actuelle d'environ \$3 millions par année?

M. Mulder: Oui.

Le sénateur Godfrey: Il s'agit de \$3.5 millions.

Le sénateur Roblin: Elle a été réduite. Je me demande, comment nous procéderons pour réduire la subvention si les tarifs de transport grimpent? S'agit-il purement de contraintes financières? J'imagine que oui.

M. Mulder: Je ne connais pas tous les détails, je ne sais pas si elle a été vraiment réduite ou dans quelle mesure elle l'a été. Cette question relève du ministère de l'Industrie et du Commerce. Nous ne savons pas pourquoi la subvention a été réduite.

Le sénateur Roblin: Le ministère de l'Industrie et du Commerce devra-t-il trancher le dilemme posé par le principe du paiement par l'utilisateur?

M. Mulder: Je crois qu'il ne s'agit pas vraiment de paiement par l'utilisateur. Le Parlement a plutôt décidé de fixer à un niveau donné un tarif pour certaines denrées, soit le tarif du transport pour les céréales, et de permettre aux sociétés de chemins de fer de fixer d'autres tarifs par d'autres mécanismes. Je ne crois pas qu'il s'agisse nécessairement du paiement par l'utilisateur, du

[Text]

alluded to. It is a question whether you want to regulate a rate or let the market mechanism set the rate.

Senator Roblin: It brings up a bit of a dilemma in my reading of the situation, in that there is this desire on the part of at least one Minister of Transport—I am not sure about the present one—that market forces would really be relied upon as the main lever of rate setting, which perhaps is not quite the same thing as user-pay. Without wishing to involve you in policy matters, is user-pay still the rule? Is that the rule you were working on in the department, or has that been downgraded somewhat?

Mr. Mulder: Our current minister, the Honourable Jean-Luc Pepin, has a very pragmatic basic approach. He will look at it on a case-by-case basis. If an industry, where particular transportation facilities are required, can in normal conditions quite rightly pay for it, or the transportation system in general can pay for it without any negative impact, then people ought to pay for it. In those cases where they cannot pay, say in northern Canada, where they cannot pay for all the air services, or in Newfoundland, where they certainly cannot pay for all the ferry services and so on, the minister's pragmatic approach is to say that they cannot pay for all of it and we will let most of it be paid by the government through one form or another. He certainly does not have an ideological or philosophical bent either way. He is just dealing with it on a case-by-case basis. That is basically the approach he has taken so far.

Senator Doody: I should like to refer you to page 5 of your brief, which I should like to relate to a matter of concern to the people in Newfoundland specifically. It says:

Also, investments in transportation facilities and services where there is little development potential has proven to be a significant misallocation of resources.

That is pretty broad brush treatment.

Senator Roblin: Out with the CPR!

Senator Doody: That is the sort of philosophy that was underlying the unfortunate pre-settlement program in Newfoundland fifteen years ago, which was a human tragedy of the worst kind. Is this philosophy still one of the guiding principles of the department, or is there some milk of human compassion dropped in there somewhere now? My own experience tells me that this is not all that accurate.

Mr. Mulder: Perhaps that is a bit of an overstatement. Certainly, we take a fairly broad view of development prospects in the region. I suppose in some ways some examples that relate to that are that both through Transport Canada and the Government of British Columbia we helped finance a fairly extensive railway development program in northern British Columbia. It was about a four-year program of extending the BCR lines and others up to northern British Columbia. That project was stopped, because there was not any development potential there at that time. It may well be that in the future

[Traduction]

moins pas comme on l'entend normalement par cette politique de paiement. Il faut plutôt se demander si nous voulons réglementer le tarif ou laisser le mécanisme du marché le fixer lui-même.

Le sénateur Roblin: Je suis un peu dérouté par la situation car il faut tenir compte du désir d'au moins un ministre des Transports—je ne suis pas sûr des convictions du ministre actuel—qui voulait laisser les forces du marché réglementer les tarifs, ce qui n'est peut-être pas tout à fait la même chose que le paiement par l'utilisateur. Sans entrer dans des questions d'ordre politique, le paiement par l'utilisateur est-il toujours de rigneur? Est-ce la règle sur laquelle s'appuie le ministère, ou a-t-elle un peu perdu de son importance?

M. Mulder: Notre ministre actuel, l'honorable Jean-Luc Pepin, a une méthode d'approche très pragmatique. Il abordera chaque cas selon ses particularités propres. Si une industrie beson d'installations de transport particulières et, peut dans des conditions normales en assumer le coût, ou si le système de transport en général peut ce cout assumer sans problème, on laissera alors les intéressés acquitter les frais. Toutefois, lorsqu'il est impossible de payer, par exemple dans le Nord du Canada, où l'on ne peut défrayer tous les services aériens, ou à Terre-Neuve encore, où l'on ne peut assumer tous les services de traversiers etc., le ministre, selon sa méthode pragmatique trouvera un moyen de faire subventionner ces services déficitaires par le gouvernement. En aucun cas, il n'est guidé par une idéologie ou théorie philosophique. Il adopte une ligne de conduite en fonction de chaque cas et telle ce été essentiellement son attitude jusqu'à maintenant.

Le sénateur Doody: J'aimerais que vous vous reportiez à la page 5 de votre mémoire car ce passage me fait penser à une question qui a préoccupé la population de Terre-Neuve en particulier. Il se lit comme suit:

«De plus, les investissements dans les installations et les services de transport lorsque les possibilités d'expansion sont infimes, se sont avérés de piètres affectations de ressources.»

Il s'agit là d'un jugement plutôt radical.

Le sénateur Roblin: Qui met en cause le C.P.

Le sénateur Doody: C'est le genre de conception qui a présidé au malheureux programme de réinstallation à Terre-Neuve il y a 15 ans, une des pires tragédies humaines. Le Ministère en fait-il encore l'un de ses principes directeurs, ou l'a-t-il dosée d'un peu plus d'humanité? D'après ce que j'en sais, tout est encore loin d'être parfait.

M. Mulder: Peut-être avez-vous exagéré un peu. Certes, nous tenons largement compte des perspectives d'expansion d'une région. Je pourrais sans doute vous citer à titre d'exemple nos efforts conjugués avec Transport Canada et le gouvernement de la Colombie-Britannique pour aider à financer un assez important programme d'extension des chemins de fer dans le Nord de cette province. Ce programme, d'une durée de quatre ans, visait à prolonger les rails du BCR et d'autres compagnies dans le Nord de la Colombie-Britannique. Le projet a été interrompu, parce qu'il n'y avait pas alors de

[Text]

the forestry resources and mineral deposits there are may be such that they will be developed and freight will start to move on those railway lines. However, currently we have helped finance those projects, and there has been very little use made of those actual rail facilities. You can take that as being too blanket a statement. Certainly, we are not against development in the broader sense, not just economic development but social development as well, particularly in terms of isolation in remote areas and various things like that.

Senator Doody: Even the word "resources" can be misinterpreted, or perhaps interpreted in too rigid a way. There are human resources, which apparently are not considered at all. We are losing a whole unique life style in Newfoundland because some people, great economists and social theorists, felt that there was little significant chance of development among some of those outlying communities, which will never be heard of again. People were moved out of these communities and islands and into resettlement communities, which turned into welfare ghettos. Now they are being moved back in the summertime to their own original communities to fish, which they do quite profitably, because market conditions have changed. We destroyed quite a bit of human resource in the process, but the economy eventually demonstrated that history was right and we were wrong. I just bring your attention to that. I interpret the significant misallocation of resources to be purely the development of iron ore or something in northern Labrador.

Mr. Mulder: We have many programs that deal with the social development aspects. We have for about six years now had a very extensive air construction program in the north, which is there basically for social reasons, to cut down on social isolation. Along with DREE, we have helped pay for highways in the western northlands, the northern prairies, to provide better access to small communities and very small settlements. In the coastal service, we have worked with CN Marine to provide a coastal service along the Labrador coast.

I suppose there will always be the question of whether or not we are doing enough, but there is also the question of there being sufficient funds to achieve all of these very legitimate objectives. We are doing a fair amount in this regard.

Senator Doody: Perhaps I could come back to some of these items later on and turn the questioning now back to Senator Roblin.

Senator Roblin: It seems to me the department's view would be that, generally speaking, market forces would form the principal criteria for activity. Accepting that as the department's position, I then want to apply the principle to regional development where market forces in themselves may not be a development tool at all, with other factors entering into it. As a guideline for this committee in our consideration of the DREE problem, can you provide us with the criteria which your department works on?

[Traduction]

possibilité de développement à cet endroit. Il se peut fort bien qu'un jour les ressources forestières et minières existantes soient exploitées et ensuite acheminées sur ces lignes de chemin de fer. Toutefois, nous avons toujours aidé à financer ces projets et on a très peu utilisé ces installations ferroviaires. Vous pouvez juger notre déclaration trop générale. Nous ne sommes certainement pas opposés à l'expansion dans son sens le plus large, qui recouvre non seulement l'expansion économique mais aussi le développement social, plus particulièrement en terme d'isolement des régions éloignées et de diverses réalités du genre.

Le sénateur Doody: Même le terme «ressources» peut être mal interprété, ou peut être interprété trop à la lettre. Il existe des ressources humaines, dont on ne tient apparemment aucun compte. Nous perdons tout un mode de vie unique à Terre-Neuve, parce que certaines personnes, de grands économistes et théoriciens des sciences sociales, ont jugé qu'il y avait peu de chance que certaines de ces collectivités éloignées, dont on n'entendra plus jamais parler, prennent de l'essor. Les habitants de ces collectivités et des îles ont été réinstallés dans des collectivités qui deviennent de véritables ghettos voués au bien-être social. Maintenant, on les ramène l'été à leurs villes natales pour pêcher, et ils en retirent de grands profits, parce que les conditions du marché ont changé. Nous avons détruit ainsi passablement de ressources humaines, mais l'économie a finalement démontré que l'histoire avait raison et que nous avions tort. J'attire simplement votre attention sur ce point. J'interprète la mauvaise affectation des ressources comme un moyen pour mettre en valeur le minerai de fer ou une autre ressource dans le Nord du Labrador.

M. Mulder: Nous avons de nombreux programmes qui traitent des aspects du développement social. Depuis environ six ans maintenant, un vaste programme de construction aéronautique dans le Nord, mis sur pied essentiellement pour des raisons sociales, s'efforce de diminuer l'isolement social. En collaboration avec le MEER, nous avons aidé à financer la construction de grandes routes dans les terres et les prairies septentrionales de l'Ouest afin de fournir un meilleur accès aux petites collectivités et aux très petits peuplements. En outre, nous avons travaillé avec CN Marine pour fournir un service sur la côte du Labrador.

J' imagine que la question de savoir si nous en faisons assez ou non reviendra toujours, mais il faut aussi voir si nous avons des fonds suffisants pour atteindre tous ces objectifs très légitimes. Nos efforts sont considérables.

Le sénateur Doody: Nous pourrions peut-être revenir à ces sujets plus tard et rendre maintenant la parole au sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Il me semble que de l'avis du Ministère les forces du marché seraient, de façon globale, les principaux critères de l'activité. Si nous supposons que telle est la position du Ministère, je voudrais alors appliquer le principe au développement régional où les forces mêmes du marché peuvent ne pas être le moins utiles au développement étant donné l'intervention d'autres facteurs. Pour la gouverne du Comité dans son étude du problème du MEER, pouvez-vous nous dire sur quels critères se fonde votre Ministère?

[Text]

Where the market is there, the market forces take care of the situation. We do not need to worry about transportation in that case because the user pays. In those situations where the market forces do not provide the criteria, do you have a set of criteria in terms of what other considerations come into play and the attention which should be paid to them?

In our discussion about DREE, we are probably going to have to say something about the infrastructure, of which transportation is certainly one component. Can you give us any guidance as to how we should approach the problem of policy in areas where the market forces, at least at first glance, do not appear to be adequate? And I hasten to add my own rider that I would hope that ultimately the market forces would justify whatever was being done in the way of regional development.

Mr. Mulder: Perhaps I can respond to that question by giving the committee two specific examples both of which have to do with port facilities.

Dealing first with the Halifax container terminal, there was some debate to and fro in terms of whether or not the federal government was going about the establishment of that terminal fast enough. As a result, we basically re-assessed the future potential for Halifax as a container port. Generally speaking, people were optimistic that, over the next 10 years or so, there was more potential for container traffic through Halifax. The question then related to when that traffic would materialize and whether in fact it would materialize without the facilities being in place.

On the assumption that the prospects over the next 10 years were promising, the decision was taken to expand the Halifax container terminal, with at least half of the cost being funded through normal charges. We then arranged a shared-cost program as between the National Harbours Board and the Government of Nova Scotia to finance that portion which was built on the basis of future potential.

We had basically the same situation in Prince Rupert. Again, we are assuming that over the next five or ten years a good deal more grain will be produced and sold, and we have expanded the Prince Rupert facilities ahead of normal development with that in mind, and it is hoped that that expansion will also accommodate the exports of coal and other products.

Again, there was a fair amount of debate back and forth as to exactly how it should be done and who should pay what, and so forth. The net result was that the federal government, along with the governments of British Columbia and Alberta, provided grant moneys to the National Harbours Board and to the consortium to allow that facility to expand at a rate faster than it could had we relied solely on normal market principles.

Senator Roblin: But is there a specific set of criteria which you use in arriving at these decisions?

[Traduction]

Lorsqu'il existe un marché, les forces du marché peuvent aider à régler la situation. Nous n'avons pas à nous inquiéter du transport dans ce cas puisque l'utilisateur en paie les frais. Dans les cas où les forces du marché ne peuvent servir de critère, avez-vous une série de critères qui permettent de déterminer quels facteurs entrent en jeu et quelle importance on doit leur accorder?

Lorsque nous discutons du MEER, nous devons sûrement parler d'infrastructure, dont le transport n'est qu'une composante. Pouvez-vous nous aider à déterminer quelle orientation donner à l'élaboration de la politique dans les secteurs où les forces du marché semblent, du moins au premier abord, inadéquates? Je me hâte d'ajouter que j'espère que, tout compte fait, les forces du marché permettront de justifier les actions prises en matière de développement régional.

M. Mulder: Je pourrais peut-être répondre à cette question en donnant au Comité deux exemples bien précis, les deux ayant trait aux installations portuaires.

Prenons d'abord le cas du terminal à conteneurs de Halifax au sujet duquel on a débattu de part et d'autre de la question de savoir si le gouvernement procédait assez rapidement à son aménagement. Cette discussion nous a permis de réévaluer le potentiel futur des installations de conteneurs dans le port de Halifax. En général, les gens se montraient optimistes, croyant qu'au cours des dix prochaines années environ le trafic de conteneurs dans le port de Halifax pourrait augmenter. La question suivante était de savoir quand ce trafic se concrétiserait et s'il se concrétiserait si ces installations n'étaient pas construites.

En partant de l'hypothèse que les perspectives pour les dix prochaines années étaient prometteuses, on a décidé d'agrandir le terminal à conteneurs de Halifax dont au moins la moitié du financement proviendra des charges normales. En prenant le potentiel futur comme base de négociation, nous avons ensuite obtenu que le Conseil des ports nationaux et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse partagent les frais de financement de la portion construite.

La situation à Prince Rupert est fondamentalement la même. Dans ce cas nous nous sommes aussi fondés sur une hypothèse, à savoir qu'au cours des cinq ou dix prochaines années une quantité supérieure de céréales serait produite ou vendue, et nous avons agrandi les installations à Prince Rupert en devançant l'échéancier normal de développement et nous espérons que l'expansion permettra aussi d'accueillir les exportations de charbon et d'autres produits.

Dans ce cas là comme dans l'autre il y a eu des débats de part et d'autre quant à la façon exacte de procéder, pour savoir qui assumerait les frais, etc. Le gouvernement fédéral, en collaboration avec le gouvernement de la Colombie-Britannique et de l'Alberta ont donc versé des sommes au Conseil des ports nationaux et au consortium pour permettre l'expansion des installations à un rythme plus rapide que s'il avait fallu compter uniquement sur le jeu normal des forces du marché.

Le sénateur Roblin: Mais avez-vous fondé ces décisions sur des critères bien précis?

[Text]

Mr. Mulder: Basically, there is a judgment, first of all, as to whether in the longer term there is the potential for development. Given that there is that potential, you then determine the present demand and, if that is not sufficient to justify facility expansion, you then determine how much can be done for broader regional development purposes. In that respect, our basic principle is that if only part of it can be financed through the normal market mechanisms, then the government is prepared to enter into some cost-sharing agreements in respect of the balance, and such agreement can be either with industry or the provincial governments. Those are the main criteria. Having identified a long-term potential, you allow that expansion that can be financed through the normal mechanisms to take place, and where special assistance is required, federal-provincial moneys are made available. That is the process we go through and those constitute, in a sense, the criteria.

Senator Roblin: I take it it is more or less an *ad hoc* proposition.

Mr. Mulder: I would say it is a flexible position. To some people, flexibility is *ad hocery*. I would consider it merely a pragmatic case-by-case approach, looking at each development in that light.

Senator Roblin: I am not running down the *ad hoc* method. I think that in many circumstances it may be the best way.

Mr. Charron: I might add, Mr. Chairman, that in addition to the approach that Mr. Mulder has outlined, there are of course traditions in this country that, while not being formalized, do arise from the way in which we live and the way in which we have settled this country, and I include such things as the government subsidies to the resupply of settlements in the Keewatin district. I am not sure that programs of that nature would stand the test of cost effectiveness over a given number of years, but they are very real as well. They tend to be traditional but very much part of our national fabric and national expectations.

Senator Roblin: Quite so. I am not sure whether you can answer my next question, but I shall put it on the record. It may be a question for the Canadian Transport Commission.

I am wondering what progress is being made on the interchange between the railways on the Churchill line.

Mr. Mulder: I cannot answer that question today, senator, but we can certainly inquire and let you know.

The Chairman: Is it your wish, Senator Roblin, that Mr. Mulder pursue that and provide us with an answer?

Senator Roblin: That would be helpful, yes.

Le sénateur Leblanc: Monsieur le président, on parle de développement régional. Je pense qu'un commentaire par l'industrie du camionnage se fait souvent à l'effet que les voies ferrées reçoivent des octrois, des subsides et peuvent, par le fait

[Traduction]

M. Mulder: Essentiellement, on décide d'abord si l'on peut, à long terme, compter sur une certaine expansion. Si effectivement le potentiel existe, vous pouvez donc quantifier la demande actuelle et, si elle n'est pas suffisante pour justifier l'expansion des installations, vous décidez alors ce qui peut être fait pour favoriser le développement régional global. À cet égard, nous partons d'un principe de base, à savoir que si une part seulement des travaux peut être financée grâce aux mécanismes normaux du marché, le gouvernement est alors disposé à conclure des accords à frais partagés pour payer la différence, et ces accords peuvent être signés soit avec l'industrie ou avec les gouvernements provinciaux. Ce sont les principaux critères. Après avoir vérifié l'existence d'un potentiel à long terme, on procède à l'expansion en faisant appel aux mécanismes normaux de financement et lorsqu'une aide spéciale est requise, des fonds sont débloqués par les autorités fédérales-provinciales. C'est le processus que nous suivons et ce sont globalement, les critères dont nous nous servons.

Le sénateur Roblin: Si je comprends bien il s'agit d'une proposition répondant plus ou moins à un besoin précis.

M. Mulder: Je dirais que c'est une position assez souple. Pour certaines personnes la souplesse n'est qu'un expédient. Je dirais qu'il s'agit tout simplement d'une décision pragmatique prise pour chaque cas individuel.

Le sénateur Roblin: Je ne critique pas cette méthode. J'estime que dans de nombreux cas c'est sûrement la meilleure.

M. Charron: Je pourrais ajouter, monsieur le président, qu'en plus de l'orientation que Mulder a énoncée, il y a certaines traditions dans ce pays qui, sans être formalisées, découlent de notre mode de vie et de la façon dont nous avons colonisé ce pays. Je songe notamment aux subventions consenties par le gouvernement pour le réapprovisionnement des collectivités dans le district de Keewatin. Je ne sais pas si sur le plan de l'analyse coûts-rendement des programmes de ce genre s'avèreraient rentables sur un certain nombre d'années, mais ils sont néanmoins très réels. Ils tendent à s'inscrire dans la tradition et font partie intégrante de nos attentes et de nos coutumes nationales.

Le sénateur Roblin: C'est exact. Je ne sais pas si vous pourrez répondre à ma prochaine question, mais je voudrais qu'elle soit versée au compte rendu. Je devrais peut-être la poser à la Commission canadienne des transports.

Je me demande quel progrès a été fait quant à l'échange réciproque de trafic entre chemins de fer voisins desservant Churchill.

M. Mulder: Je ne peux pas répondre à cette question aujourd'hui, sénateur, mais je vais me renseigner et je communiquerai avec vous.

Le président: Désirez-vous, sénateur Roblin, que M. Mulder fasse des recherches et nous fournisse une réponse?

Le sénateur Roblin: Oui, ce serait utile.

Senator Leblanc: Mr. Chairman, we are speaking of regional development. I believe that the trucking industry has often pointed out that railway companies receive grants and subsidies and can thus reduce their rates and offer unfair competi-

[Text]

même, baisser les taux et faire une concurrence déloyale au transport du camionnage, qui est une industrie complètement privée. Or, c'est un problème qui m'a souvent été soumis, lorsque j'étais à l'autre endroit, et que j'ai souvent discuté. Je n'ai jamais eu de réponse tellement satisfaisante à l'effet que les voies ferrées n'offraient pas nécessairement une concurrence déloyale et que les octrois n'avaient pas l'effet de faire baisser les taux, pour le fret.

Alors, j'aimerais que vous disiez un peu ce que vous pensez de cette attitude de l'Association du camionnage du Québec Incorporée qui, dans sa revue, que vous connaissez sûrement, parle souvent de la concurrence déloyale des chemins de fer dans le fret, en particulier, car ils ne sont pas intéressés au transport des passagers.

M. Charron: On pourrait peut-être demander à M. Marsham de dire quelques mots à ce sujet, tantôt.

As I understand the question, Mr. Chairman, it is in respect of the relationship between freight rates in trucking and rail, particularly in the province of Quebec, and the claim by truckers that the subsidies to the railways result in an unfair situation.

Senator Leblanc: They say that they cannot compete against the rates of the railways, because the railways receive subsidies, and they have lower rates for the same routes. This is a very important problem, particularly for Quebec, where the trucking industry is a very large and powerful industry. The situation is also creating much unemployment.

Mr. Mulder: Mr. Chairman, I am a little at a loss, because I am not aware of any specific subsidies that anyone gives the railways currently in Quebec. We have, for the Gaspé region and the Atlantic provinces, subsidies that are given both to the truckers and the railways. They get an equal amount of freight rate subsidies. However, within Quebec, I am not aware of any subsidies that are given to the railways on hauling freight within or to or from Quebec.

The only thing that is happening is that the railways in Quebec are free to charge whatever they arrange with the shippers. It is the old principle of whatever the market will bear. On the trucking side in Quebec, the rates are regulated by the Quebec Transport Commission.

I suppose there may be some argument among truckers that in some ways the regulatory process does not allow them the kind of rates that perhaps they feel they ought to charge. That depends very much on a case-to-case situation. I am not aware of any subsidies or subventions that go to the railways to compete with the truckers in Quebec.

Senator Leblanc: Would that apply throughout Canada?

Mr. Mulder: Yes. Currently that applies, except for grain transportation in the west. The rate there is frozen—that is, the railway rate. Then there is the rate for the movement of

[Traduction]

tion to wholly private trucking companies. This problem has often been submitted to me when I was in the other place and I have often discussed the matter. I have never had a really satisfying answer to the effect that railway companies do not necessarily offer unfair competition and that the grants do not in fact reduce freight rates.

I would therefore like to know what you think of the attitude of the Association du camionnage du Québec Incorporée which often refers in its bulletin with which you are undoubtedly familiar, to unfair competition by railway companies, specifically with regard to freight, since they are not involved in passenger transportation.

Mr. Charron: We might ask Mr. Marsham to say a few words on this subject later on.

Si j'ai bien compris la question, monsieur le président, elle porte sur la comparaison des tarifs de marchandises dans l'industrie du camionnage par rapport aux sociétés de chemins de fer, surtout au Québec, et sur le fait que les camionneurs prétendent que les subsides versés aux sociétés de chemins de fer créent une situation injuste.

Le sénateur Leblanc: Ils affirment ne pas pouvoir faire concurrence aux tarifs offerts par les sociétés ferroviaires puisque ces dernières reçoivent des subventions et peuvent fixer des tarifs moins élevés pour les mêmes trajets. C'est un problème très important, surtout au Québec, où l'industrie du camionnage est très importante et très puissante. Cette situation aggrave aussi le problème du chômage.

M. Mulder: Monsieur le président, me voilà dans l'embarras puisque je ne connais l'existence d'aucune subvention qui serait versée à l'heure actuelle aux sociétés de chemins de fer au Québec. Dans la région de Gaspé et dans les provinces Maritimes nous obtenons des subventions qui sont versées tant aux camionneurs qu'aux sociétés ferroviaires. Les deux reçoivent un montant égal de subventions au titre des tarifs de marchandises. Cependant, je ne connais au Québec aucune subvention qui soit versée aux sociétés de chemins de fer pour le transport de marchandises à l'intérieur, en provenance ou à destination de cette province.

La seule différence c'est que les sociétés de chemins de fer au Québec sont libres de fixer les tarifs qu'elles veulent après consultation avec les expéditeurs. C'est là qu'intervient l'ancien principe selon lequel on impose le tarif que le marché peut absorber. En ce qui concerne le camionnage au Québec, les tarifs sont réglementés par la Commission de transport du Québec.

Les camionneurs estiment peut-être qu'à certains égards, le processus de réglementation ne leur permet pas d'imposer les tarifs qui leur sembleraient appropriés. Cela varie beaucoup d'un cas à l'autre. Je n'ai pas entendu parler de subvention accordée aux sociétés ferroviaires pour soutenir la concurrence avec les camionneurs au Québec.

Le sénateur Leblanc: Cette situation se retrouve-t-elle dans tout le pays?

M. Mulder: Oui. C'est la situation qui existe à l'heure actuelle, sauf en ce qui concerne le transport des céréales dans l'Ouest, où les tarifs sont bloqués, du moins ceux des chemins

[Text]

grain and flour from the Georgian Bay area of Ontario through to Quebec City, Halifax and Saint John. That is on the railways, and is on flour and other grain products. Those are the only subsidies.

About five years ago the then Minister of Transport decided to put a freeze on railway freight rates, because the rates were going up too fast and it was contrary to inflation, regional development, and so on. So there was a two-year freeze on railway freight rates, for which the railways were compensated. Later on we worked out a formula with the truckers and we gave them the same amount of subsidy. So for two years certainly there was a legitimate complaint from the truckers that they could not get the subsidy; and later on we rectified that and gave them a subsidy as well within the two years while the freeze applied. But that was the only case that I know of.

Senator Leblanc: Do you give the subsidy to the shipper or to the transporter?

Mr. Mulder: Under the freight rates assistance programs, the subsidy goes to the carrier, to the trucker or to the railway.

Senator Leblanc: When I was speaking about Quebec, some Quebec trucking carriers also carry throughout Canada; they do not deal only with Quebec. They were the ones who were complaining. I read a few articles on the matter and I could bring them here. I have read about that situation quite a number of times in their official publication, *La Revue du Transport routier*.

Mr. Mulder: If the honourable senator has those articles, perhaps we could respond directly to his question and could provide him with the information.

Senator Leblanc: I also have another matter relating to Quebec.

Récemment, le premier ministre René Lévesque, à l'occasion de l'inauguration d'un traversier dans le bas du fleuve, je pense, faisait état que la province de Québec avait été défavorisée au point de vue du transport par rail, depuis le début de la confédération. Évidemment, il parlait seulement du millage des voies ferrées qui existent à l'intérieur de la province. Je me demande si on n'aurait pas une bonne réponse à ceci, pour prouver, quand même, que le Québec n'a pas été défavorisé dans le transport par rail.

Mr. Mulder: Yes, Mr. Chairman, that accusation has been made several times in Quebec, including during the recent referendum debate: that in some ways Quebec did not have its share of transportation. A specific point raised was that while Quebec has roughly 20 per cent of the population, it has only 12 per cent of railway tracks. The Minister of Justice, Mr. Chrétien, said, not all facetiously, that Saskatchewan has no share of the ports in this country; it happens to be a physical facility that is not required in Saskatchewan. They cannot have ports, so they do not have any. In terms of northern

[Traduction]

de fer. Vous avez ensuite le tarif relatif au transport des céréales et de la farine de la région de la Baie Georgienne en Ontario jusqu'à Québec, Halifax et St-Jean. Il s'agit ici du tarif des chemins de fer qui s'applique à la farine et à d'autres produits céréaliers. Ce sont là les seules subventions accordées.

Il y a environ cinq ans, le ministre des Transports a décidé de bloquer les tarifs de transport des marchandises par chemin de fer, parce que ceux-ci augmentaient trop rapidement, allant ainsi à l'encontre de l'inflation, du développement régional, et ainsi de suite. On a donc bloqué pendant deux ans les tarifs de transport des marchandises par chemin de fer, tout en accordant une compensation aux sociétés ferroviaires. Plus tard, nous en sommes venus à une entente avec les camionneurs et leur avons accordé le même montant en subventions. Pendant deux ans, les camionneurs ont donc eu raison de se plaindre qu'ils ne pouvaient obtenir de subvention, et, plus tard, nous avons rectifié cette situation et leur avons aussi accordé une subvention pendant les deux années où les tarifs étaient bloqués. Mais c'est là le seul cas que je connaisse.

Le sénateur Leblanc: Accordez-vous la subvention à l'expéditeur ou au transporteur?

M. Mulder: En vertu des programmes d'aide en matière de tarifs de transport des marchandises, la subvention doit être versée aux sociétés de transport, aux camionneurs ou aux sociétés ferroviaires.

Le sénateur Leblanc: Certaines sociétés de transport par camion du Québec assurent le transport des marchandises dans tout le pays; elles ne travaillent pas uniquement au Québec. Ce sont elles qui se sont plaintes. J'ai lu quelques articles à ce sujet et je pourrais les apporter ici. J'ai d'ailleurs lu assez souvent des articles à ce sujet dans leur publication officielle, *La Revue du Transport routier*.

M. Mulder: Si l'honorable sénateur a ces articles en sa possession, nous pourrions peut-être répondre directement à sa question et lui donner les renseignements.

Le sénateur Leblanc: J'aimerais signaler une autre question concernant le Québec.

Recently, at the inauguration of a new ferry system, Prime Minister Lévesque, I think, said that the province of Quebec had suffered from a poor railway system ever since Confederation. Of course, he was only talking about the number of miles covered by the railway tracks within the province. I wonder if someone could provide a good answer to that proving that, in fact, Quebec has not suffered from a poor railway system.

M. Mulder: Oui, monsieur le président, cette accusation a été formulée plusieurs fois au Québec, y compris pendant le récent débat sur le référendum; le Québec était, à certains égards, mal desservi en matière de transport. On a notamment signalé que même si 20% de la population, demeuraient au Québec, cette province ne comptait que 12% des voies ferrées. Le ministre de la Justice, M. Chrétien, a déclaré, fort sérieusement, que la Saskatchewan était dépourvue de ports. Cette situation existe parce que les installations portuaires sont tout à fait inutiles en Saskatchewan; cette province ne peut avoir de

[Text]

Quebec, there is not much development there and there is no need for railway tracks. The Quebec railway system has been going along the St. Lawrence River. That was point number one, that Quebec does not need as many railway tracks.

Secondly, Quebec has a much larger share of other parts of the transportation system. For example, the equivalent of railways in the west is the St. Lawrence River in Quebec. Much of the traffic in the west goes through the Rockies and the prairies, and in Quebec it goes through the St. Lawrence River system. Large volumes of traffic go through that system. So we can look at the St. Lawrence River system as being equivalent to the large railway system in western Canada.

Thirdly, in Quebec, in terms of port facilities and airports, Quebec has more than its share relative to population. In terms of airport facilities, if I recall the figures offhand, Quebec has roughly 35 per cent of the capital assets of all the airports that are owned by the federal government, particularly Dorval, Quebec City, and Mirabel. In terms of port facilities, the National Harbours Board or the Harbour Commission own several ports along the St. Lawrence River: Montreal, Trois Rivières, Quebec City, and so on.

To isolate a particular part of the transport system, and say that Quebec is not getting its share, is not entirely relevant. We should look at the broader needs of Quebec and whether or not it is generally getting the transportation system, and the dollars associated with it, that it needs.

I will be pleased, Mr. Chairman, to forward a more detailed report. We have done a very detailed assessment of all aspects of transportation in Quebec, and we think that on balance Quebec has been well served.

The Chairman: Senator, would you like to have greater detail on the subject, or are you satisfied with the answer?

Senator Leblanc: I am satisfied with the answer. We could get lost in detail. I merely wanted to establish the principle this afternoon. I do not know what is likely to be discussed on June 9, but that subject may come up. I should add that many of the main offices of railway and air corporations are situated in Montreal.

Mr. Mulder: Yes; the headquarters of many national corporations are located in Montreal.

Le sénateur Leblanc: Je pense que le plus grand nombre des sièges sociaux sont au Québec.

M. Charron: Vous parlez du ministère des Transports?

Le sénateur Leblanc: Oui, ça se rapporte quand même au ministère des Transports.

M. Charron: Oui, oui.

[Traduction]

ports, elle n'en a donc pas. Le Nord du Québec n'est pas très développé et n'a donc pas besoin de chemins de fer. Le réseau ferroviaire du Québec longe le fleuve St-Laurent. Le premier point soulevé, c'est que le Québec n'a pas besoin de tant de voies ferrées.

Le deuxième point, c'est que le Québec est beaucoup mieux desservi en matière de transport que les autres provinces. Par exemple, le réseau de la région du St-Laurent au Québec équivaut à celui de l'Ouest. Dans cette dernière région, une grande partie du trafic ferroviaire traverse les Rocheuses et les Prairies et au Québec, il passe par le réseau du fleuve St-Laurent où la circulation est fort dense. On peut donc dire que le réseau de chemins de fer de la région du fleuve St-Laurent équivaut à l'important réseau de chemin de fer de l'Ouest canadien.

Un troisième point qui a été soulevé, c'est qu'en termes d'installations portuaires et d'aéroports, le Québec compte plus que sa part par rapport à la population existante. En ce qui concerne les aéroports, si je me souviens bien des chiffres, le Québec compte environ 35% des immobilisations de tous les aéroports appartenant au gouvernement fédéral, en particulier Dorval, Québec et Mirabel. Pour ce qui est des ports, le Conseil des ports nationaux et la Commission des ports possèdent plusieurs ports le long du fleuve St-Laurent: Montréal, Trois-Rivières, Québec et ainsi de suite.

On ne peut isoler un aspect particulier du réseau de transport et dire que le Québec est mal desservi. Il faut tenir compte des besoins plus vastes du Québec et chercher à savoir s'il bénéficie d'un bon réseau de transport et des revenus appropriés dans ce secteur.

Je serai heureux, monsieur le président, de présenter un rapport plus détaillé. Nous avons préparé une évaluation très détaillée de tous les aspects du transport au Québec et croyons que, tout compte fait, le Québec est bien desservi par son réseau de transport.

Le président: Monsieur le sénateur, voudriez-vous que l'on poursuive la discussion à ce sujet ou cette réponse vous satisfait-elle?

Le sénateur Leblanc: Je suis satisfait de cette réponse. Nous pourrions nous perdre en détails. Je voulais tout simplement établir le principe cet après-midi. Je ne sais pas quelle sera la question abordée le 9 juin, mais il est possible que celle-ci soit soulevée. Je devrais ajouter que bon nombre des sièges sociaux des sociétés de transport et des compagnies aériennes sont situés à Montréal.

M. Mulder: C'est exact, les sièges sociaux de nombreuses corporations nationales sont situés à Montréal.

Senator Leblanc: I think that most of the head offices are located in Quebec.

Mr. Charron: You mean the Department of Transport?

Senator Leblanc: Yes, it still concerns the Department of Transport.

Mr. Charron: That is correct.

[Text]

The Chairman: Honourable senators, I should like to thank Senator Leblanc for sitting in for me and taking the chair as deputy chairman. My plane was one hour late leaving Winnipeg.

I should like to welcome Mr. Charron, Mr. Mulder, Mr. Marsham and Mr. Farquhar. We have received what I think is a very useful paper. May I have a motion to append it to today's proceedings?

Hon. senators: Agreed.

(For text of document, see Appendix "4-A")

Senator Doody: Mr. Chairman, since we are dealing with an exploration of the regional differences or disparities, or lack of opportunities in Canada, the transportation system in Canada and the various modes of transportation are really the key to solving the problem more than anything else, particularly in that part of the country from which I come in which the major part of the population is contained on an island. The largest part of the province, although part of the mainland, has even less transportation facilities than the island and there are obvious reasons for all of that.

I notice from the opening comments of the witness, Mr. Chairman, that the committees that have been set up to deal with the various regions of Canada are active in varying degrees. The Atlantic provinces committee appears to be the most active in terms of meetings. I wonder how effective they really are. My memory tells me of the number of meetings that were held during my stay down there. Most of them dealt with the Government of Canada's desire to remove itself from the intra-provincial ferry system on which my friend and I had some discussions at the time, and I can show you the scar tissue! This series of meetings was very effective because the Government of Canada is no longer involved with the intra-provincial ferry system in the Island of Newfoundland.

Do these committees really serve an effective role? Do they really come up with a consensus of the desires, wishes or needs of the various regions, or are they really just something to fall back on as an example of cooperation rather than an actual co-operative vehicle?

Mr. Charron: Mr. Chairman, the regional committees have been pretty effective in a number of areas. We have been careful not to promote their use when they are not needed. By this I mean where bilateral contacts have been more useful, where joint study teams, as we had in Ontario on several transportation subjects, have been more effective than any we have invoked in the committee as a rigid structure, but as a matter of fact the committee in the Atlantic region has been a very effective instrument—in my short stay with the Department of Transport—and has focussed largely in the past on the amendments to the MFRA-ARFAA systems programs.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais remercier le sénateur Leblanc de m'avoir remplacé. Mon avion a eu un retard d'une heure en quittant Winnipeg.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à MM. Charron, Mulder, Marsham et Farquhar. Nous avons reçu un document très utile, je crois. Pourrais-je avoir une motion visant à l'annexer aux délibérations d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

(Pour le texte du document, voir l'Appendice «4-A»)

Le sénateur Doody: Monsieur le président, puisque nous étudions les différences ou les disparités régionales, ou le manque de possibilités au Canada, je crois que c'est le réseau de transport canadien et les différents modes de transport qui nous aideront à régler ce problème, plus que tout autre élément, notamment dans la région d'où je viens, où la majorité de la population vit sur une île. La plus grande partie de la province, bien qu'une partie du continent compte encore moins de facilités de transport que l'île et qu'il existe des raisons évidentes pour tout cela.

J'ai remarqué, d'après les commentaires préliminaires du témoin, monsieur le président, que les comités qui ont été constitués afin de traiter des diverses régions du Canada sont actifs de différentes façons. Le Comité des provinces Atlantiques m'apparaît comme étant le plus actif. Je me demande jusqu'à quel point ils sont efficaces. Je me souviens de nombreuses réunions qui ont été tenues pendant mon séjour là-bas. La plupart d'entre elles avaient porté sur le désir du gouvernement du Canada de se retirer du réseau interprovincial de transports par traversier; c'est une question dont mon collègue et moi avons discuté à l'époque, et je peux vous en montrer les marques. Cette série de réunions a été très efficace parce que le gouvernement du Canada ne s'occupe plus du réseau de transport par traversier à l'intérieur de la province à Terre-Neuve.

Ces comités sont-ils vraiment efficaces. Arrivent-ils vraiment à dégager un consensus à partir des vœux ou des besoins des diverses régions, ou ne sont-ils vraiment que quelque chose sur quoi se relier un exemple de collaboration qu'un véritable véhicule de concertation?

M. Charron: Monsieur le président, les comités régionaux ont été assez efficaces dans un certain nombre de régions. Nous avons pris soin de ne pas en créer lorsqu'ils ne sont pas nécessaires, lorsque des contacts bilatéraux ont été plus utiles, que des groupes d'études mixtes, comme nous avons eu en Ontario sur divers sujets touchant les transports, ont été plus efficaces que n'importe quoi d'autre que nous avons évoqué en comité comme étant une structure rigide; le comité de la région de l'Atlantique s'est en réalité révélé un instrument très efficace pendant mon court passage au ministère des Transports. Il s'est surtout concentré par le passé sur les modifications à apporter aux programmes des systèmes établis aux termes de la Loi sur les taux des marchandises dans les provinces maritimes et de la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique.

[Text]

We had, as you may recall last year, reached agreement with the Atlantic provinces and with the business concerns, shippers in that area, on amendments to the infrastructure programs, and we are currently discussing with the provinces the westbound program, and the committee has been very useful in that respect.

Mr. Chairman, Mr. Farquhar, who is head of all these committees, I am sure could add more to these comments.

Mr. Michael Farquhar, Director General, Government Industry and International Relations, Department of Transport: I would simply add that from our point of view the committees are a very useful form for discussion and consultation, and they are only as effective as the participants wish to make them.

In the case of the Atlantic provinces, the reason they are so active is that the four provincial governments have viewed them as being an effective mechanism, and it is really at their insistence more than anything else that they are so active and meet so frequently. We had a meeting last week, and already have our next meeting scheduled.

As Mr. Charron has indicated, at the present time the focus of attention is on reviewing the westbound program under the MFRA/ARFAA legislation, and this is a joint consultation approach whereby the provinces and the federal government are working as equal participants on developmental changes to this program.

Senator Doody: The westbound subsidy is a very useful and helpful vehicle to help the manufacturing sector in the Atlantic provinces.

How much progress, if any, has the committee made in terms of the Sullivan Commission Report? That was an important analysis, with a series of recommendations on the transportation situation in Newfoundland, and I guess the underlying theme of it is the eventual, or perhaps within the next ten years dismantling of the rail system in the province.

As committee members might be aware, it met with a tremendous amount of opposition and a large emotional response from people in the province. Has any progress been made in trying to implement some of the more positive recommendations of the Sullivan Commission in terms of the Trans-Canada Highway and in terms of the ferry services and the other transportation systems rather than just this preoccupation with the rail system?

Mr. Farquhar: Perhaps I can get Mr. Marsham to comment on that in a moment. What I would say though is that the federal-provincial committee in the Atlantic region is a regional committee in which the members take a regional view of the transportation involved and recommend at this stage to the

[Traduction]

Peut-être vous rappellerez-vous que nous avons conclu l'an passé, avec les provinces de l'Atlantique et certains expéditeurs de cette région, un accord touchant les modifications à apporter aux programmes d'infrastructure; nous discutons pour l'instant avec ces dernières du programme des subventions au trafic en direction ouest et que le Comité a été d'une grande utilité à cet égard.

Monsieur le président, je suis convaincu que M. Farquhar, qui est à la tête de tous ces comités, pourrait donner d'autres détails.

M. Michael Farquhar, directeur général des relations gouvernementales, industrielles et internationales, transports Canada: Je voudrais simplement ajouter qu'à notre avis les comités sont des tribunes très utiles pour les discussions et les consultations et que leur efficacité dépend du bon vouloir des participants.

Dans le cas des provinces de l'Atlantique, la raison de leur grande participation c'est que les quatre gouvernements provinciaux les ont considérées comme un mécanisme efficace; ces derniers ont tellement insisté pour qu'ils se rencontrent, que c'est surtout à cette insistance qu'ils doivent l'intensité de leur activité et la fréquence de leurs rencontres. Nous avons eu une réunion la semaine dernière et nous avons déjà prévu la prochaine séance.

Comme l'a mentionné M. Charron, nous nous concentrons pour l'instant sur l'étude du programme de subventions du trafic en direction ouest aux termes de la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes ainsi que de la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique; il s'agit d'une consultation mixte dans le cadre de laquelle les provinces et le gouvernement fédéral travaillent sur un pied d'égalité en vue d'apporter des modifications à ce programme.

Le sénateur Doody: Les subventions au trafic des marchandises en direction ouest est un programme très utile visant à aider le secteur de la fabrication des provinces de l'Atlantique.

Quel progrès, le cas échéant, le Comité a-t-il réalisés en ce qui concerne le Rapport de la Commission Sullivan? Il s'agissait d'une analyse très importante, suivie d'une série de recommandations touchant la situation du transport à Terre-Neuve; je suppose que le thème sous-jacent en est la destruction éventuelle, peut-être au cours des dix prochaines années, du réseau ferroviaire de la province.

Comme le savent peut-être les membres du Comité, une grande partie de la population de la province s'est vivement opposée à ce rapport. A-t-on essayé de quelque façon de mettre en œuvre certaines des recommandations plus positives de la Commission Sullivan en ce qui concerne la route transcanadienne, les traversiers ainsi que les autres systèmes de transport où s'est-on préoccupé simplement du réseau ferroviaire?

M. Farquhar: M. Marsham pourrait peut-être répondre à cette question dans un moment. Quant à moi je dirais que le comité fédéral-provincial de la région des Maritimes est un comité régional. Il se peut que certains membres de ce dernier veuillent considérer d'un point de vue régional le mode de

[Text]

federal government what the best regional approach is. In the case of the Sullivan Commission Report, that has been dealt with on a bilateral basis under the chairmanship of Mr. Marsham.

Senator Doody: Does it not get mention at all in the Atlantic provinces committee?

Mr. Farquhar: Only in terms of the caution . . .

Senator Doody: As another frustration.

Mr. Farquhar: . . . as other members of the Atlantic provinces view it, with a great deal of interest and what results from the Sullivan Commission.

Mr. R. J. Marsham, Deputy Administrator, Canadian Surface Transportation Administration, Department of Transport: Mr. Chairman, I originally planned not to recognize the minister since he became a senator if he agreed not to recognize me since I grew a beard, but I guess it did not work!

Senator Doody: Nice try.

Mr. Marsham: Mr. Chairman, on the question of the Sullivan Commission, a tremendous amount of work has been done at the official level. I can say from preceding the official release of the Sullivan Commission Report, because we were working quite closely with Dr. Sullivan in the concluding days of the commission, two committees were struck. One was an interdepartmental federal committee to assess the total federal position vis-à-vis the public response to the Sullivan Report, and the other was a fairly small federal-provincial committee comprised of 3 members on each side. Regrettably, the electoral activity of the last few months has caused us to have to go back to the government for a renewal of the mandate to negotiate certain aspects of this, and the appointment by the provincial government of a consultant to assess for them the role of the intra-land railway in future transportation has resulted in their suggesting the futility of a meeting until they have that report in their hands and an ability to assess it and, accordingly, we have been waiting to have that first meeting under the new government. We anticipate that will happen within the next two or three weeks.

Senator Doody: it has been alleged, and I am sure people are aware of it, that the rail service over the past number of years has continued to deteriorate and no reasonable, viable or sensible alternative has been provided, and I think people are referring to the Trans-Canada Highway or the facsimile of the Trans-Canada Highway that exists in the province, so it is fair to say then that until these various committees' reports come in with alternative recommendations, the rail service, highway service and the rest of it, have been pretty well running as was; a status quo.

Mr. Marsham: A status quo in terms of the programs that we have budgeted for, yes, senator, that is the state of the art at the moment, because until the provinces identify for us that they wish to make changes in their priorities and have funds transferred—

[Traduction]

transport en cause et faire des recommandations au gouvernement fédéral quant à la meilleure démarche régionale à adopter. Dans le cas du rapport de la Commission Sullivan, on s'est occupé de cette question dans un cadre bilatéral sous la présidence de M. Marsham.

Le sénateur Doody: N'en fait-on pas mention dans le comité des provinces de l'Atlantique?

M. Farquhar: Seulement en ce qui concerne . . .

Le sénateur Doody: Comme une autre frustration.

M. Farquhar: . . . puisque les autres membres des provinces de l'Atlantique s'y intéressent beaucoup ainsi qu'aux retombées du rapport de la Commission Sullivan.

M. R. J. Marsham, Administrateur Adjoint, Administration canadienne des transports de surface, Transports Canada: Monsieur le président, j'avais tout d'abord prévu ne pas reconnaître le ministre puisqu'il est devenu sénateur s'il acceptait de ne pas me reconnaître puisque je porte maintenant le barbe, mais je crois que cela n'a pas marché.

Le sénateur Doody: Bel effort.

M. Marsham: Monsieur le président, pour ce qui est de la Commission Sullivan, beaucoup de travail a déjà été fait au niveau administratif. Je puis dire avant que ne soit lancé officiellement le rapport, puisque alors nous travaillions en très étroite collaboration avec M. Sullivan au cours des derniers jours de la Commission, deux comités ont été formés. Le premier, fédéral et interministériel, a reçu pour mission d'évaluer la position fédérale à l'égard de la réaction du public au rapport Sullivan et le second, un comité fédéral-provincial, ne comportant en fait que trois membres de part et d'autre. C'est bien regrettable, mais les campagnes électorales des derniers mois nous ont obligés de présenter au nouveau gouvernement une demande de renouvellement de mandat afin de négocier certains aspects; la nomination par le gouvernement provincial d'un expert-conseil chargé d'évaluer le rôle futur du transport ferroviaire a incité ce dernier à mettre en doute l'utilité de convoquer une réunion tant que le rapport n'aurait pas été publié et évalué. Nous attendons donc que le gouvernement donne le feu vert pour la première rencontre et nous espérons que cette dernière aura lieu d'ici deux ou trois semaines.

Le sénateur Doody: On a prétendu et je suis convaincu que la population est au courant, que le service ferroviaire avait continué se détériorer ces dernières années et qu'aucune solution de rechange, pratique ou raisonnable, n'avait été proposée; je crois que la population fait allusion à la transcanadienne ou au semblant de transcanadienne qui existe dans notre province. Il est donc juste de dire, tant que ces divers comités ne proposeront pas de solutions de rechange dans leurs rapports, qu'il n'y a eu aucun changement dans les services ferroviaires, le transport routier et les autres modes de transport; c'est le statu quo.

M. Marsham: Un statu quo en ce qui concerne les programmes pour lesquels nous avons prévu des budgets, oui, sénateur, telle est la situation pour l'instant parce que tant que les provinces ne nous diront pas qu'elles désirent modifier leurs priorités et obtenir le transfert de fonds . . .

[Text]

Senator Doody: I know it appears to be parochial, and I suppose it is, but what I am really getting at is the frustration and difficulty of piling many, many numbers of dollars and many, many programs in trying to correct the obvious disparities of a province like Newfoundland, if we do not really come to grips with the key to the whole thing which, in my estimation, is the transportation system. It seems to be falling down between all sorts of committees and various provincial departments that are deeply involved with the constitutional issues. There are highways, there are provincial and surface transportations, interprovincial or federal or intra-provincial or provincial and so on, and until we can really get to grips with these, it seems that DREE and Industry, Trade and Commerce and these other departments are really working at a disadvantage or perhaps with one hand tied.

Have we made any progress in trying to tie these various bits and pieces together, or are we strictly working from the transportation area as a single unit of responsibility, and DREE is trying to do its own thing? DREE signs highway agreements with the Atlantic provinces, and Transport Canada signs highway agreements with the eastern provinces as well.

Mr. Marsham: Through you, Mr. Chairman, senator, I think, quite categorically, nothing in fact could be further from the truth especially in the case of Newfoundland where, in my personal view, following the Sullivan Commission Report, there is probably a great interdepartmental focus on all of the needs of DREE and IT&C and Transport Canada than there is anywhere else to my personal knowledge. We may have some other views on that. In fact, we work extremely closely with DREE especially with IT&C having programs like the CN Marine and VIA Rail which are programs of theirs, but certainly we are working very closely in a departmental level on Newfoundland transportation and Labrador development.

Mr. Charron: I was just going to add in turning to the Atlantic provinces, DREE representatives are a member of the federal-provincial committee and this is so across the land as well, so we try to ensure a degree of co-ordination not only at the policy development level but also in various intra-departmental phases in Ottawa at the level of the regional committees themselves.

The Chairman: I think Senator Doody has raised a most interesting question, and it is one that bothered me a bit when I was reading your excellent paper. I understood from your point on page 5 that there was an ongoing relationship with DREE, but I did not get the feeling that it was tied to any fabric or pattern of regional development. It seemed to me that your concern was transportation, and while you did have an objective of regional development it seemed to me that you were far more concerned with, as you say, an efficient multi-modal transportation system and so on. I did not get the feeling that your work in regional development was really tied to any thrust that the Canadian government might have in regional development, and was very much tintured by your

[Traduction]

Le sénateur Doody: C'est peut-être très esprit de clocher, mais ce que je veux vraiment souligner, c'est l'irritation et les difficultés que font naître ces masses de dollars et de programmes qui sont sensés corriger les disparités évidentes d'une province comme Terre Neuve, alors que nous ne nous attaquons pas vraiment au nœud du problème lequel, à mon avis, est le système de transport. Toutes sortes de comités et divers ministères provinciaux sont très préoccupés par les questions constitutionnelles. Il y a les routes, les transports de surface provinciaux, interprovinciaux ou intraprovinciaux ou fédéraux etc.; tant que nous ne nous attaquerons pas vraiment à ces problèmes, il semble que le MEER, le ministère de l'Industrie et du Commerce et ces autres ministères sont handicapés ou ont les mains liées.

Avons-nous réalisé quelque progrès en essayant de regrouper les diverses pièces ou travaillons-nous strictement en considérant le secteur des transports comme une entité; le MEER tente-t-il de faire bande à part? Le MEER signe avec les provinces de l'Atlantique des accords de construction routière et Transports Canada signe également des accords avec ces dernières.

M. Marsham: Monsieur le président, sénateur je crois très catégoriquement, que rien en fait ne pourrait être plus loin de la vérité surtout dans le cas de Terre-Neuve où, à mon sens, suite au rapport de la Commission Sullivan, tous les ministères, le MEER, Industrie et Commerce, Transports Canada, se sont probablement efforcés plus que n'importe où ailleurs de se concentrer sur l'ensemble des besoins. Nous différons peut être d'opinion à ce sujet. De fait, nous travaillons en très étroite collaboration avec le MEER, surtout avec le ministère de l'Industrie et du Commerce lesquels ayant des programmes comme CN Marine et Via Rail; nous travaillons certes en très étroite collaboration au niveau ministériel dans le domaine du transport à Terre-Neuve et du développement du Labrador.

M. Charron: Je voulais simplement ajouter, pour revenir aux provinces de l'Atlantique, que des représentants du MEER siègent au sein du comité fédéral-provincial et que cela se passe ailleurs dans la province; nous essayons donc d'assurer une certaine coordination non seulement au niveau de l'élaboration des politiques mais également à l'égard de diverses étapes intraministérielles à Ottawa ainsi qu'au niveau des comités régionaux eux-mêmes.

Le président: Je pense que le sénateur Doody a soulevé une question extrêmement intéressante et qui me préoccupait un peu pendant que j'étais en train de lire votre excellent mémoire. D'après ce que vous dites à la page 8, je comprends que vous entreteniez des contacts permanents avec le MEER mais je n'ai pas l'impression qu'ils soient reliés au contexte ou aux tendances du développement régional. Il m'a semblé que votre préoccupation était les transports et, bien que vous n'ayez pas un objectif de développement régional, il m'a semblé que vous étiez beaucoup plus préoccupés, comme vous l'avez déclaré, par un réseau de transport multi-modal efficace, etc. Je n'ai pas eu l'impression que votre travail en matière de développement régional soit vraiment relié à un

[Text]

department's view of its transportation needs. Would that be a fair assumption?

Mr. Charron: I think part of our problem is that we have a responsibility for both these aspects of national policy. There is no doubt—and the legislation is explicit on the matter—that transportation is in some respects an element of regional development, and the facts have borne this out. We are also in the business of ensuring that we have an efficient and effective transportation system in the country as a whole. I think Mr. Mulder, who has had a very close association with DREE over a period of time, might want to comment further on this—not so much the relationship between the two departments, if I read you correctly, but the relationship between the two functions.

Mr. Mulder: Through a variety of means we have many dealings with DREE. DREE is in the habit, every two years or so, of putting out its assessment of the circumstances in each region, as to what its development problems are, what the prospects are, to what extent these prospects or opportunities are being hindered by lack of government policies and so on. For example, we have just finished—and I believe DREE has made those documents publicly available—that kind of process whereby they have commented with us on the various transportation elements that are required. That is one example. As Mr. Marsham indicated, we have also in the case of Newfoundland joint work going on on DREE's and Newfoundland's view of where Newfoundland development trends are going and what the implications are in transportation. In the same way, we are doing that with DREE in British Columbia in terms of northern coal and other deposits, as to what kind of basic development is likely to happen there, based on what DREE, the province and the Department of Industry, Trade and Commerce feel the potential is for coal traffic. In turn, we have been doing a lot of work with the railways and others, including the National Harbours Board, in terms of transportation infrastructure.

I think more particularly, in terms of even broad policy matters in Transport Canada, as my colleague Mr. Charron indicated, we always take account in many ways of regional differences. For example, Senator Roblin indicated the question of cost recovery policy. Whatever we do in cost recovery, we very much exempt from any degree of additional fees and charges things that are inconsistent with regional policy. For example, in northern Canada, a very important region, we charge much less for air services there than we do elsewhere in the country. We do not expect to come close to recovering the cost of these airport facilities. Similarly, in Newfoundland our expenditures are the highest per capita in the country through marine, highways, airports, coastal ferries and so on. We have never had the approach of saying, "Let's get all the money

[Traduction]

objectif que le gouvernement canadien pourrait avoir en matière de développement régional et j'ai été extrêmement impressionné par les points de vue de votre ministère sur ces besoins en transports. S'agit-il d'une hypothèse juste?

M. Charron: Je pense qu'une partie de notre problème réside dans le fait que nous avons une certaine responsabilité en ce qui concerne ces deux aspects de la politique nationale. Il ne fait pas de doute—et la loi est explicite dans ce domaine—que les transports constituent à certains égards un élément de développement régional et les faits l'ont établi. Nous devons également nous assurer que nous disposons d'un réseau de transport efficace dans le pays considéré dans son ensemble. Je pense que M. Mulder qui travaille très étroitement avec le MEER depuis un certain temps, pourrait désirer formuler des observations supplémentaires à ce sujet, non pas tellement en ce qui concerne les rapports entre les deux ministères, si je vous comprends bien, mais sur le rapport entre les deux fonctions.

M. Mulder: Nous avons, par divers moyens, beaucoup de contacts avec le MEER. Tous les deux ans ou à peu près, il a l'habitude d'exposer son évaluation de la situation dans chaque région en ce qui a trait à ses problèmes en matière de développement, de perspectives, et dans quelle mesure ces perspectives ou possibilités sont entravées par le manque de politiques du gouvernement, etc. Par exemple, nous venons de terminer—et je crois que le MEER a rendu public ces documents—le genre de processus qui lui a permis de discuter avec nous des divers éléments de transport nécessaires. Il s'agit là d'un exemple. Comme l'a indiqué M. Marchand, nous avons également dans le cas de Terre-Neuve, des travaux en commun avec le MEER, ainsi que le point de vue de Terre-Neuve sur l'orientation des tendances de développement dans cette province, et de leur implication dans les transports. Nous opérons de la même façon avec le MEER en Colombie-Britannique en ce qui concerne le charbon et les autres gisements du Nord, quant au genre de développement susceptible de se produire, sur la base de ce que le MEER, la province et le ministère de l'Industrie et du Commerce estiment que le transport du charbon présente comme potentiel. Nous avons également beaucoup travaillé avec les chemins de fer et autres, y compris le Conseil des ports nationaux, en ce qui concerne l'infrastructure des transports.

Je pense plus particulièrement à une politique uniforme étendue à Transports Canada car, comme l'a indiqué mon collègue M. Charron, nous tenons toujours compte de maintes façons des différences régionales. Par exemple, le sénateur Roblin a fait mention de la question de politique de récupération des frais. Quoique nous fassions dans ce domaine, nous exemptons dans une grande mesure de toute taxe et frais supplémentaires les éléments incompatibles avec la politique régionale. Par exemple, dans le nord du Canada, qui est une région très importante, nous facturons beaucoup moins les services aériens qu'ailleurs dans le pays. Nous n'espérons nulle part récupérer les frais des installations aéroportuaires. De même, à Terre-Neuve, nos dépenses sont les plus élevées du pays par habitant, par suite de la marine, des routes, des

[Text]

back." We very much realize that each part of the country is very different.

In domestic air policy we recognize the fact that Air Canada has to serve certain communities in different ways than it does elsewhere. Air Canada cannot just pull up stakes out of some communities, particularly in the Atlantic provinces, because the connections between the main line carrier, Air Canada, in, say, the Atlantic provinces vis-à-vis getting into and out of the rest of the country are very important, so our domestic air policy recognizes that. Indeed, our regulation of air policy recognizes that fact. Unlike in the U.S. where they have gone very extensively in de-regulation, we have taken a very selective de-regulatory approach, particularly to make sure that in those areas where they do not have a lot of traffic, and where air lines on their own may not provide those kinds of services if there were not some kind of regulatory framework there, those airlines are there to provide that service. For example, we also subsidize the air services of EPA and Quebec Air, in parts of the Atlantic provinces and Quebec.

We do the same thing with rail passenger policy. We have very much told VIA Rail to make sure that they continue to provide essential services, rail passenger services, in remote areas, for example northern Ontario, parts of the prairies and the Atlantic provinces, where normally there is not that kind of transportation service available. I know Senator Doody may disagree on Newfoundland.

Senator Doody: I certainly do.

Mr. Mulder: Elsewhere, where the rail services are, we very much made it a criterion that VIA Rail should give rail passenger services to remote areas. Therefore, in a broad sense, on a number of our major policies, we do not just assume each region is the same; that you can just treat the Atlantic provinces and the west the same as you would southern Ontario. We very much differentiate. We have taken account of the fact that broad national policies should not be applied uniformly across the country, and we allow for differences from place to place.

The Chairman: Perhaps I could trespass a little further on the committee's time. I think you have made that point, and I think the committee will understand that. In its rather extensive examination of DREE and regional development policies in Canada, the committee has been concerned about the lack of time, the correlation and coordination in federal government policy. It is bad enough that you have the provinces all concerned about their own development. I think the committee would hold the view that it would be nice if there were more coordination in our regional development policies. That is not criticizing you for what you do, because your heart is in the right place; you are talking to DREE; you are talking to ITC; and you are obviously, from your paper, doing a great deal of analysis.

[Traduction]

aéroports, des transbordeurs côtiers, etc. Nous n'avons jamais déclaré «récupérons tout l'argent». Nous nous rendons parfaitement compte que chaque partie du pays est très différente.

Notre politique aérienne nationale, admet le fait que Air Canada doit desservir certaines collectivités de façon différente de ce qu'elle fait ailleurs. Air Canada ne peut pas simplement retirer ses intérêts de certaines collectivités, en particulier les provinces de l'Atlantique, par suite des liaisons entre le transporteur principal, Air Canada, et les provinces de l'Atlantique lorsqu'il s'agit d'aller et de venir dans le reste du pays. Notre politique aérienne nationale en tient compte. En fait, notre règlement de politique aérienne reconnaît le fait. Contrairement à ce qui se fait aux États-Unis où on a supprimé la réglementation à grande échelle, nous avons adopté une approche très sélective en matière d'élimination des règlements, en particulier pour nous assurer que dans les régions où il n'y a pas beaucoup de trafic et où les lignes aériennes ne peuvent assurer seules ce genre de service s'il n'existe pas un cadre de réglementation, mais ces lignes sont là pour assurer ce genre de service. Par exemple, nous subventionnons également les services aériens de l'EPA et de Québec Air dans certaines parties des provinces de l'Atlantique et du Québec.

Nous faisons de même pour les trains de voyageurs. Nous avons insisté auprès de Via Rail pour qu'il veuille à continuer à assurer les services essentiels, les services de voyageurs dans les régions éloignées, par exemple dans le Nord de l'Ontario, certaines parties des Prairies et des provinces de l'Atlantique où ce genre de service de transport n'existe pas normalement. Je sais que le sénateur Doody peut être en désaccord pour Terre-Neuve.

Le sénateur Doody: Certainement.

M. Mulder: Ailleurs, là où il existe des services de chemin de fer, nous avons établi un critère obligeant Via Rail à assurer des services de transport-voyageurs dans les régions éloignées. En gros, nous ne présumons donc pas dans un certain nombre de nos politiques générales que toutes les régions sont identiques et que vous pouvez traiter les provinces de l'Atlantique et l'Ouest de la même façon que le sud de l'Ontario. Nous établissons de grosses distinctions. Nous avons tenu compte du fait que les politiques nationales générales ne doivent pas être appliquées uniformément dans le pays et nous admettons des différences d'un endroit à l'autre.

Le président: Peut-être pourrais-je abuser encore du temps du comité. Je pense que vous avez fait valoir ce point de vue et que le comité le comprend. Dans son examen assez approfondi du MEER et des politiques de développement régional au Canada, le Comité s'est préoccupé du manque de temps, de la corrélation et de la coordination de la politique du gouvernement fédéral. Il est déplorable que les provinces ne se préoccupent toutes que de leur propre développement. Je pense que le comité serait d'accord pour dire qu'il vaudrait mieux qu'il y ait davantage de coordination dans nos politiques d'expansion régionale. Je ne veux pas vous reprocher d'agir comme vous le faites, parce que votre cœur y est; vous vous adressez au MEER, au ministère de l'Industrie et du Commerce, et il est bien évident, d'après votre document, que vous faites une analyse approfondie.

[Text]

Nevertheless, viewing the whole regional development posture of the federal government, one gets the feeling that you are all cooperating with each other, but in many cases you are going your own way. There seems to be very little coordination. I am wondering if you have any suggestions for this committee as to how in Canada there might be greater coordination amongst the various very powerful and strong federal agencies in regional development policies. Would you have any suggestions along that line?

Mr. Charron: Let me identify what in my mind is the focus for coordination at the policy level. There is no doubt that the Cabinet Committee on Economic Development, which includes both Transport Canada and DREE, is the ultimate focus. The Committee of Deputy Ministers, under the Minister of State for Economic Development, which meets weekly, is the next level of instrument. At the same time, I suppose the real issue is not so much the mechanisms, and certainly not only the mechanisms, but the need for a regional development policy to be conceived of in that context.

To my mind, this is a policy matter and, as such, something I cannot speak to expect in a very theoretical way. The mechanisms are in place, and certainly there is no doubt that they can be improved upon. Having attended a number of meetings of the Committee of Deputy Ministers under the Minister of State for Economic Development, I am of the view that it is an extremely useful instrument. Whether there should be more joint activity between DREE and departments such as Transport Canada is a very open question.

Mr. Mulder: There are a large number of co-ordinating mechanisms in place between DREE and various other departments. In fact, it may be that there are too many co-ordinating mechanisms. There is a host of interdepartmental committees—review committees, co-ordinating committees, and so on. The point is, co-ordination among governmental departments does not necessarily generate consensus, and the same is true of federal-provincial relations. While we have excellent bilateral and multilateral discussions and various co-ordination/co-operation mechanisms with the provinces, it does not necessarily follow that we are going to get automatic agreement. Different people have different perspectives.

The Chairman: Let me interject at this point, if I may, Mr. Mulder. Mr. Charron says that while we have the cabinet committee and the various co-ordinations, he feels, without getting into policy, that what we need is a more articulate regional development policy in Canada, whereas you are saying.

Mr. Charron: I did not say that.

The Chairman: I am sorry, that is the way I took it. Please correct me.

Mr. Charron: I think one could infer that from what I said.

[Traduction]

Méanmoins, compte tenu de la position du gouvernement fédéral vis-à-vis de l'ensemble du développement régional, on a l'impression que vous collaborez bien entre vous, mais que dans bien des cas chacun va de son côté. Il semble n'y avoir que très peu de coordination. Je me demande si vous avez à soumettre à ce comité des suggestions sur la façon dont on pourrait, au Canada, assurer une meilleure coordination entre les divers organismes fédéraux très puissants qui veillent à l'application des politiques de développement régional. En avez-vous?

M. Charron: Permettez-moi de préciser ce qui me semble être la plaque tournante de coordination au niveau de l'élaboration des politiques. Il ne fait aucun doute que le Comité du cabinet sur le développement économique, qui inclut Transports Canada et le MEER, est bien cette plaque tournante par excellence. Le Comité des sous-ministres, sous la direction du ministre d'État chargé du développement économique, qui se réunit toutes les semaines, est le second instrument. D'autre part, je suppose que le problème réel tient moins aux mécanismes et certainement pas seulement à eux, qu'à la nécessité de concevoir une politique de développement régional dans ce contexte.

A mon avis, c'est une question d'élaboration des politiques, et je ne peux donc en parler que de façon très théorique. Les mécanismes sont en place et il ne fait aucun doute qu'ils peuvent être améliorés. Ayant assisté à un certain nombre de séances du comité des sous-ministres sous la direction du ministre d'État au Développement économique, j'estime qu'il s'agit là d'un outil extrêmement utile. De là à savoir s'il devrait y avoir davantage de concertation entre le MEER et des ministères comme Transports Canada, c'est une question dont on pourrait débattre très longtemps.

M. Mulder: Il existe déjà un grand nombre de mécanismes de coordination entre le MEER et divers autres ministères. En réalité, il se peut même qu'il y en ait trop. Il existe une foule de comités interministériels, d'examen, de coordination et autres. Le fait est que la coordination entre les ministères n'aboutit pas nécessairement à un consensus et il en est de même des relations fédérale-provinciales. Nous avons avec les provinces de fructueux entretiens bilatéraux et multilatéraux ainsi que divers mécanismes de coordination et de coopération, mais il ne s'ensuit pas nécessairement que nous parvenions à nous entendre. Des gens différents ont des perspectives différentes.

Le président: Permettez que j'intervienne, si vous le voulez bien, M. Mulder. M. Charron estime que, même si nous avons un comité du cabinet et divers comités de coordination, sans nous préoccuper pour autant de politique générale, ce qu'il nous faut, c'est une politique de développement régional plus articulée au Canada, alors que vous dites...

M. Charron: Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Le président: Je regrette, c'est ainsi que je l'ai compris. Veuillez me reprendre.

M. Charron: Je pense que c'est néanmoins une interprétation possible de ce que j'ai dit.

[Text]

The Chairman: Fine. On the other hand, Mr. Mulder, you are saying that there is a great deal of co-ordination and in fact there may be too much, with the result that objectives may be obscured.

Mr. Mulder: Basically, Mr. Chairman, I think we have enough mechanisms already.

The Chairman: Does that then argue for a stronger role for a body such as DREE in sorting the thing out?

Mr. Mulder: No, I do not think so. I was going to conclude, Mr. Chairman, by saying that we have now reached the point where the Cabinet makes the decision. I would expect the Director General of DREE for Newfoundland, in dealing with Transport Canada, whether through our established mechanisms or special mechanisms, to argue passionately for developments in Newfoundland, for the infusion of federal funds from various departments so as to achieve what he views as the desired objectives for Newfoundland in terms of overall development. Once Transport Canada is in receipt of a proposal from the Director General of DREE for Newfoundland, it may take the position that while it is prepared to expend some funds for highways in that province, it cannot go as far as the DREE representative would like, whether in terms of quantity or the cost-sharing arrangement. To the extent that there is a difference, the federal Cabinet, through its various co-ordinating instruments and mechanisms, makes a decision.

At the officials' level, there will always be different perspectives. In some cases, there will be overlapping interests; in some cases, not. It is the federal cabinet committee that will ultimately have to make a decision on these proposals.

I might say, most of DREE's expenditures are focused on the Atlantic provinces, and the same is true of Transport Canada. As a department, we spend more money per capita in the Atlantic provinces than we do anywhere else in the country. One may question whether or not those funds are being allocated in the right way, but the basic thrust of a lot of our effort has been to be supportive of DREE's developments in the Atlantic provinces to the maximum extent that we can.

The Chairman: Thank you, Mr. Mulder.

I think Senator Roblin has a further supplementary.

Senator Roblin: The discussion has clarified my thoughts on the matter, Mr. Chairman. My point is, where is the cutting edge in regional development? To my mind, regional development is not the prime purpose in the life of such departments as Transport Canada. I think we are being told that today, but that is not their prime purpose, although they wish to be supportive of this idea. As Mr. Mulder says, there is a welter of committees, and certainly the decision-making process must be extremely difficult.

Would you suggest, Mr. Mulder, that there should be a cutting edge somewhere, a focus of responsibility in respect of these matters? Who is to carry these things? I would think DREE perhaps, but I am not sure that DREE has the kind of

[Traduction]

Le président: Bien. D'autre part, monsieur Mulder, vous dites qu'il y a effectivement beaucoup de coordination, peut-être même trop, et que les objectifs pourraient s'en trouver obscurcis.

M. Mulder: Essentiellement, monsieur le président, je pense que nous avons déjà suffisamment de mécanismes.

Le président: Cela signifie-t-il qu'un organisme comme le MEER devrait intervenir davantage dans le règlement de ces questions?

M. Mulder: Non je ne le pense pas. J'allais conclure, monsieur le président, en disant que nous en sommes arrivés au point où c'est le cabinet qui doit décider. Je conçois bien que le directeur général du MEER pour Terre-Neuve, lorsqu'il traite avec Transports Canada, que ce soit en utilisant nos mécanismes établis ou des mécanismes spéciaux, plaide passionnément en faveur de projets de développement à Terre-Neuve, de l'injection de fonds fédéraux de divers ministères en vue de la réalisation de ce qu'il considère comme des objectifs souhaitables pour sa province sur le plan de son expansion globale. Quand Transports Canada reçoit une proposition du directeur général du MEER pour Terre-Neuve, il peut se dire que, bien qu'il soit disposé à investir certains fonds pour la construction d'autoroutes dans cette province, il ne peut accéder à tous les désirs du représentant du MEER, que ce soit du point quantitatif ou en matière de partage des coûts. Dans la mesure où il existe un écart, c'est le Cabinet fédéral, qui doit trancher à l'aide de ses divers instruments et mécanismes de coordination.

Au niveau des cadres, les avis seront toujours partagés. Dans certains cas, il y aura chevauchement d'intérêts, dans d'autres non. C'est le comité du cabinet fédéral qui en dernier ressort devra prendre une décision sur ces propositions.

Je peux dire que la plupart des dépenses qu'engage le MEER, de même que Transports Canada profitent aux provinces Atlantiques. En tant que ministère, nous dépensons davantage par habitant dans les provinces Maritimes que partout ailleurs dans le pays. On pourrait se demander si ces fonds sont bien affectés, mais une grande partie de nos efforts ont consisté à appuyer au maximum les projets de développement du MEER dans ces provinces.

Le président: Je vous remercie monsieur Mulder.

Je pense que le sénateur Roblin veut poser une autre question.

Le sénateur Roblin: Cet échange de vues m'a aidé à mieux comprendre la question, monsieur le président. Je me demande cependant où est l'élément incisif dans l'expansion régionale? A mon avis, l'expansion régionale n'est pas l'objectif premier de ministères comme Transports Canada. Je pense que c'est ce qu'on a voulu nous dire aujourd'hui, mais ce n'est pas leur objectif premier, bien qu'ils veuillent en faire accepter l'idée. Comme le dit M. Mulder, il y a une véritable foison de comités et il est certain que le processus de prise de décision doit être extrêmement compliqué.

Voulez-vous dire, monsieur Mulder, qu'il doit y avoir quelqu'un qui décide quelque part, un centre de responsabilité bien défini à l'égard de ces questions? Qui va s'en occuper? J'aurais pensé au MEER, peut-être, mais je ne suis pas certain qu'il

[Text]

bureaucratic mandarinat muscle. I am rather floundering in my question—and it is not so much a question as a statement of apprehensions.

Mr. Mulder: You indicated in your remarks, senator, that regional development was not one of the objectives of Transport Canada, and if that is the impression we have left, I would like to correct it. One of our basic objectives in terms of transportation policy is to meet national and regional objectives, and that was certainly set out in the legislation which we introduced into Parliament through our then minister, the Honourable Mr. Lang. Our departmental strategic objectives—particularly our basic role statement—recognize that we have a dual responsibility, that being to run an efficient transportation system and to meet government objectives, including regional objectives. So, we do have that as a focus.

Senator Roblin: I appreciate that, but that is somewhat off my point. My point is that transportation, while it is an important aspect of regional development, is not the only one. It seems to me that the idea that there be a cutting edge for regional development is a sound one. DREE has to brigade all of these other people together and talk to the provinces, and what not. It has to provide the cutting edge, and I have the impression, after listening to witnesses who have appeared before this committee, that it may not have the muscle to perform that function.

Mr. Charron: Mr. Chairman, the expression “cutting edge” is a most appropriate one. Certainly, transport and regional development are very different things, as I am sure you appreciate, and I am not sure that the real cutting edge in these matters can reside anywhere but in cabinet or its committees.

I am not sure that that is what Senator Roblin had in mind, but the moment you give a functional department a strong and visible responsibility at a level other than policy—in other words, at the program level—you run the risk of having very serious problems in terms of implementation. I am not sure that the present arrangement, with the cutting edge being at the level of a cabinet committee, is not the best. I am not saying it could not be improved upon or that there are not things that could not be done at the administrative or machinery or equipment level, but certainly I would have some reluctance in seeing functional departments assume major direction over the operating programs of operational departments such as Transport Canada.

I am not quite sure that that is what you had in mind, Senator Roblin.

Senator Roblin: I see that point quite clearly. You cannot have two people running the show as far as putting in a railway is concerned. One person is going to do it.

The Chairman: Coming back to the policy level, if Transport Canada and five other departments have as a subsidiary

[Traduction]

puisse prétendre avoir la même influence que le mandarinat. Je m'empêtrerais dans ma question, d'ailleurs ce n'est pas tant une question qu'un exposé de mes craintes.

M. Mulder: Vous avez dit dans vos observations, monsieur le sénateur, que l'expansion régionale n'était pas un objectif de Transports Canada et si c'est l'impression que nous vous avons laissée, j'aimerais me reprendre. En matière de politique des transports, l'un de nos principaux objectifs est de répondre aux besoins nationaux et régionaux, et c'était clairement établi dans le projet de loi que nous avons fait déposer au Parlement par notre ministre d'alors, l'honorable M. Lang. Les objectifs stratégiques de notre ministère, notamment en ce qui concerne notre rôle fondamental, nous reconnaissent une double responsabilité qui consiste à faire fonctionner un réseau de transports efficace et à atteindre les objectifs gouvernementaux, dont ceux concernant les régions. Telle est donc notre orientation.

Le sénateur Roblin: Je veux bien, mais ce n'est pas exactement ce dont je voulais parler. Ce que je veux dire, c'est que même si les transports constituent un aspect très important de l'expansion régionale, ce n'est pas l'unique élément à considérer. A mon sens, l'idée qu'il doit y avoir un élément incisif dans l'expansion régionale est bonne. Le MEER doit diriger tous ces gens, s'entretenir avec les provinces et que sais-je encore. C'est lui qui doit agir, et j'ai l'impression, après avoir entendu les témoins qui ont comparu devant le Comité, qu'il n'a peut-être pas la vigueur nécessaire pour s'acquitter de cette fonction.

M. Charron: Monsieur le président, le terme «élément incisif» convient tout à fait. Il est bien certain que les transports et l'expansion régionale sont des choses bien différentes, je suis sûr que vous en conviendrez et je me demande si le véritable élément agissant pour toutes ces questions ne devrait pas se trouver n'importe où ailleurs qu'au sein du Cabinet ou de ses comités.

Je ne suis pas certain que ce soit bien à ce quoi pensait le sénateur Roblin, mais dès que l'on confie à un ministère une responsabilité bien définie à un niveau autre que celui de l'élaboration des politiques, c'est-à-dire celui des programmes, on court le risque de connaître de très graves problèmes au moment de la mise en place. Je ne suis pas convaincu que l'entente actuelle qui veut que les décisions soient prises au niveau d'un comité du Cabinet soit idéale. Je ne veux pas dire qu'il n'y a pas d'amélioration possible ni qu'il n'y a rien à faire au niveau de l'administration, des machines ou de l'équipement, mais il est bien certain que j'aurais quelque réticence à voir certains ministères techniques assumer essentiellement la direction de programmes d'exploitation de ministères opérationnels comme Transports Canada.

Je ne suis pas certain que ce soit là ce à quoi vous songiez, monsieur le sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Je comprends très bien. On ne peut pas avoir deux chefs chargés de la construction d'un chemin de fer. Un seul suffit.

Le président: Pour revenir à la question de l'élaboration des politiques, si Transports Canada et cinq autres ministères ont

[Text]

mandate regional development, doesn't that in itself create the problem?

Senator Roblin: Yes.

The Chairman: The primary or initial obligation would be transportation, but a subsidiary mandate would be in the area of regional development.

Senator Roblin: I would not do it that way. I would put it on the basis of the department having to respond to regional development problems put to it, whether by DREE or some other body, in terms of that department's specialty.

The Chairman: How do you respond to that, Mr. Charron?

Mr. Charron: I would say that we have to respond by regional development objectives put to us by the government. We mean the same thing. We have no problem there.

Senator Roblin: Because the DREE minister presumably would not have a policy if the cabinet did not tell him to do so—or, to be more precise, the Prime Minister.

Senator Doody: It has been suggested that regional development policy should perhaps be more clearly articulated or that it should be put in one area. I would suggest that it is possible that the regional development objectives may be very much in the minds of the people who are directly involved in the various regions. I have heard the western premiers from time to time clearly articulate what their regional development policies and priorities are, and they desperately want someone to respond to them in the area of transportation, which is what we are talking about now, although there are other areas that have to be considered. This is also true in eastern Canada. The people in authority there, who have the responsibility, have a pretty fair idea of where they want to go and how they want to get there. It is perhaps the responsibility of Transport, DREE and IT&C, to put in place the infrastructure to make possible the attainment of the objectives and goals.

I do not think that we have to spend that much time worrying about it. I think we should put in place the apparatus to let those people go where they want to go, and not try to put it all in one cutting edge, because by the very nature of the beast there cannot be a single cutting edge. The national and regional objectives, by definition, should be the same. If the regions are working well, there will be a national objective attained.

To get back to the placement of the infrastructure, I would suggest that we have to get away from the user-pay concept, because you are not going to make it pay on a cost recovery basis. You will not put in a transportation system in the regions of Canada that will be cost effective in terms of getting \$1.10 back for each \$1 you put in. When in Scandinavia I looked at the multitude of ferries going back and forth between the islands and the cities, and I would say to myself "That is how Placentia Bay could be, had we not been so cost effective." We would have had a viable and healthy fishing

[Traduction]

comme mandat secondaire le développement régional, cela ne crée-t-il pas un problème?

Le sénateur Roblin: Oui.

Le président: Ce ministère pourrait avoir pour principale ou première fonction de s'occuper des transports, mais son mandat secondaire se situerait dans le secteur du développement régional.

Le sénateur Roblin: Je ne dirais pas cela. Je dirais plutôt que le ministère qui s'occupe des problèmes de développement régional devrait en avoir la responsabilité, que ce soit le MEER ou un autre organisme, selon la spécialisation de ce ministère.

Le président: Que pensez-vous de cette proposition, M. Charron?

M. Charron: Je dirais que nous devons atteindre les objectifs de développement régional qui nous sont fixés par le gouvernement. C'est la même chose. Il n'y a pas de problème à ce sujet.

Le sénateur Roblin: Parce que le ministre du MEER n'aurait probablement pas de politique à suivre si le cabinet—ou, pour être plus précis, le premier ministre—ne lui en avait pas imposée.

Le sénateur Doody: On a proposé que la politique de développement régional soit plus nettement articulée ou qu'elle s'applique à un seul secteur. Selon moi, il est possible que les objectifs de développement régional préoccupent les personnes directement engagées dans les diverses régions. J'ai entendu de temps à autre les premiers ministres de l'Ouest expliquer clairement leurs politiques de développement régional ainsi que leurs priorités et ils ont désespérément besoin d'un interlocuteur responsable dans le secteur des transports, et c'est ce dont nous parlons actuellement, même s'il y a d'autres secteurs dont il faut tenir compte. Cela s'applique aussi à l'est du Canada. Les personnes compétentes de cette région ont une assez bonne idée de ce qu'elles veulent faire et des moyens pour y parvenir. Il incombe peut-être à Transports Canada, au MEER et à Industrie et Commerce de mettre en place l'infrastructure nécessaire pour atteindre les objectifs et les buts fixés.

Je ne crois pas qu'il y ait lieu de trop s'inquiéter à ce sujet. À mon avis, nous devrions mettre en place le dispositif leur permettant d'agir à leur guise sans essayer de tout centraliser, parce que de par la nature même du problème il ne peut y avoir un seul centre de décision. Les objectifs nationaux et régionaux devraient par définition être les mêmes. Si les régions fonctionnent bien, l'objectif national sera atteint.

Pour revenir à la mise en place de l'infrastructure, je dirais qu'il faut renoncer à la notion voulant que ce soit l'utilisateur qui paie parce que nous n'allons pas imposer un système de recouvrement des coûts. On ne peut installer dans les différentes régions du Canada un système de transport qui rapporterait \$1.10 pour chaque dollar investi. Lorsque j'étais en Scandinavie, j'ai vu la multitude de traversiers qui vont et viennent entre les îles et les villes, je me disais: «Voilà comment serait la Baie de Plaisance si nous n'avions pas été si préoccupés de rendement». Nous aurions là une industrie de la pêche rentable

[Text]

industry there. We do not have that at this time because we were cost effective 15 years ago.

To attain the national and regional objectives of the province, we have to use the departments. I do not know the answers. We are asking for a response from the departments that I mentioned earlier, and others, to put in place the vehicles for the regional development objectives to be reached. I do not know whether that is possible or impossible.

Mr. Mulder: Mr. Chairman, to respond as one who has been involved in regional development for some time, I very much agree with what Senator Doody has outlined. Many of us—certainly I myself—feel, in terms of regional development, that a large part of why DREE was set up initially was because a lot of federal departments were not paying attention to the regions to the degree they should. They were not developing special programs for each region, and so DREE was partly set up to fill the vacuum.

Over the last 10 years the federal government, in turn with the provinces, through a lot of departments, has adjusted policies to give a more regional flavour. They have set up special mechanisms to deal with each province, particularly the slow growth regions. I think that the trend, when we look at it in the broad perspective over 10 years, is improving. When I worked for the New Brunswick government, we had a two-year issue with the DREE predecessor and Energy, Mines and Resources to get a mineral development agreement for New Brunswick. EMR was not equipped to do that; so DREE did it with the Province of New Brunswick. Now EMR is equipped to develop mineral agreements with each province. The Department of Agriculture now has more delivery mechanisms province by province, doing more of the things that DREE used to do and perhaps to some extent still does. The department for tourism is doing more things in each region of the country, delivering its own programs. Industry, Trade and Commerce, in general, is adjusting more of its programs to meet the needs of each region. So, instead of DREE being left to do everything, in a sense on its own filling a vacuum, more and more federal departments, in terms of programs and delivery mechanisms, having regional and provincial offices, are fine tuning more of their programs to deal with regional objectives or concerns.

I would think that in the longer term that is the better way to go, because one department, particularly one with a budget of approximately \$600 million, can only do so much. If you bring all the levers of the federal government to bear on the needs of the Atlantic provinces, you might achieve more.

That still argues for someone to develop an overall framework with the Atlantic provinces and with the West; to ask, "What kind of development do you want?", to make sure that all the federal policies come together and relate to that. I do

[Traduction]

et florissante. Mais nous ne l'avons pas maintenant parce que nous étions trop préoccupés par le rendement il y a 15 ans.

Pour atteindre des objectifs nationaux et régionaux dans une province, il faut agir par l'intermédiaire des ministères. Je ne connais pas leur réponse. Nous avons demandé à ceux dont j'ai parlé plus tôt ainsi qu'à d'autres de mettre en place des mécanismes permettant d'atteindre les objectifs de développement régional. Je ne sais pas si c'est possible.

M. Mulder: Monsieur le président, ayant participé au développement régional pendant un certain temps, je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit le sénateur Doody. Un grand nombre d'entre nous—dont moi-même—estimons, en ce qui concerne le développement régional, qu'une des principales raisons pour laquelle le MEER a été créé est que bon nombre de ministères fédéraux ne s'intéressaient pas suffisamment aux régions. Ils ne prévoyaient pas de programmes spéciaux pour chacune d'elles et le MEER a été institué en partie pour remplir cette fonction.

Au cours des dix dernières années, le gouvernement fédéral, conjointement avec les provinces, par l'intermédiaire de nombreux ministères, a rajusté ses politiques pour mettre davantage l'accent sur les régions. Il a établi des mécanismes spéciaux pour traiter avec chacune des provinces, particulièrement là où la croissance est peu rapide. A mon avis, si on examine cette tendance dans une perspective à long terme, soit dix ans, elle va en se renforçant. Lorsque j'ai travaillé pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick, nous étions en pourparlers depuis deux ans avec le prédécesseur du MEER et Énergie, Mines et Ressources pour obtenir un accord sur l'exploitation minière. Ce dernier ministère n'était pas équipé pour cela. Aussi, c'est le MEER qui a traité avec la province du Nouveau-Brunswick. Maintenant, le MEER est en mesure de passer des accords miniers avec chaque province. De son côté, le ministère de l'Agriculture dispose de plus de mécanismes pour mettre en place ses programmes dans chacune des provinces, se chargeant ainsi d'un grand nombre des tâches dont s'occupait le MEER auparavant et dont il s'occupe peut-être encore dans une certaine mesure. Le ministère du Tourisme est beaucoup plus actif dans chaque région où il met en œuvre également ses propres programmes. Industrie et Commerce a, en général, ajusté ses programmes de façon à répondre aux besoins de chaque région. Donc au lieu de s'en remettre totalement au MEER qui remplissait ainsi un vide, de plus en plus de ministères fédéraux ont des bureaux régionaux et provinciaux où ils disposent des mécanismes de mise en place de leurs programmes, ce qui leur permet d'adapter ceux-ci aux objectifs ou aux préoccupations locales.

Je suis d'avis qu'à long terme, c'est une meilleure façon de procéder, étant donné qu'un ministère, particulièrement lorsqu'il dispose d'un budget de quelque \$600 millions, ne peut faire plus. Si l'on tirait le maximum des moyens dont dispose le gouvernement fédéral pour répondre aux besoins des provinces Maritimes, on pourrait peut-être accomplir davantage.

Mais il reste qu'il faut élaborer un plan d'ensemble pour les provinces Maritimes et celles de l'Ouest, leur demander quel genre de développement elles veulent pour s'assurer que toutes les politiques fédérales concordent et visent cet objectif. Je ne

[Text]

not think that DREE has to deliver it all, spend it all, or has to call the shots.

The Chairman: Do you think that DREE should develop the overall framework?

Mr. Mulder: DREE is largely concerned with areas of disparity. We are talking in many ways about overall national as well as regional development. Both the previous Trudeau administration and the Clark administration set up a co-ordinating mechanism, particularly the Ministry of State for Economic Development, to co-ordinate all the economic policies that are aimed nationally and regionally. DREE has a major share of that for those regions that have more regional disparity problems. But DREE is not calling the shot for southern Ontario for for a large part of the west. That is more of a national development thing, in trying to fine tune all the national policies that apply to the West. That is not necessarily DREE.

Senator Doody: There are a number of departments that are fine tuning themselves to a closer response to regional needs and demands. Transport Canada appears to be stepping away from that. I feel uncomfortable with some of the crown corporations. When you get into an area where the Government of Canada, through the Department of Transport, can really relate to the regional needs, the unique needs of a particular area, we get into a regional pay concept for CN. We slough off the money-losing area and call it CN Marine, or we call it a crown corporation, and it is two steps further removed from the elected people, the people who are responsible directly to the electorate for putting into place the regional needs.

VIA Rail is another example of the same sort of thing. It was suggested that VIA Rail was going to fulfil the needs of the rail transportation system across Canada. Obviously they found a solution in Newfoundland. We mentioned that earlier. They simply discontinued the service and put buses on the road, and did not provide the roads on which to move the buses. We now have VIA Rail system which is a crown corporation and which is responsible to the minister through the Estimates. I would much prefer to see the whole system in the hands of Transport Canada, where officials could sit down with other officials and talk about this sort of thing. But that is not quite the same thing, with respect, to the situation where Mr. Bandeen comes down and says, "You should not really have the masses moving needlessly about the provinces." That is an exaggeration, but it demonstrates the problem that we have in some of the regions.

To repeat what I said earlier, the objectives and policies are there, and the desire to put the infrastructure in place is there; but how to bring these things to the region will be one of the big questions to which we shall have to have the answer quickly.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I should like to add an extraneous thought which is always at the back of my mind. We sit around here talking as if we were making all the

[Traduction]

pense pas que le MEER doive tout mettre en place, dépenser tous les crédits ni qu'il doive tout diriger.

Le président: Croyez-vous que le MEER doive élaborer un plan d'ensemble?

M. Mulder: Le MEER s'occupe principalement des disparités régionales. Nous parlons surtout d'un plan d'ensemble de développement national et régional. Le gouvernement Trudeau antérieur ainsi que le gouvernement Clark ont tous deux mis sur pied un mécanisme de coordination, dont le ministère d'État au Développement économique, afin de coordonner toutes les politiques économiques visant des objectifs nationaux et régionaux. Le MEER a joué un rôle important à cet égard en ce qui concerne les régions qui ont le plus de problèmes de disparité régionale. Mais ce n'est pas lui qui a la haute main sur le sud de l'Ontario ni une grande partie de l'Ouest. Il s'agit là davantage d'une question de développement national exigeant qu'on accorde toutes les politiques nationales qui s'appliquent à l'Ouest. Ce n'est pas nécessairement la responsabilité du MEER.

Le sénateur Doody: Il y a un certain nombre de ministères qui cherchent à s'adapter de façon à mieux répondre aux besoins et aux demandes régionales. Ce n'est pas le cas de Transports Canada. Je ne me sens pas très à l'aise vis-à-vis de certaines sociétés d'État. Lorsqu'on traite d'un secteur où le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du ministère des Transports, peut réellement répondre aux besoins régionaux, aux besoins uniques d'un secteur particulier, on en arrive à la notion de rentabilité régionale préconisée pour le CN. On récupère le secteur déficitaire pour en faire une société de la couronne qui s'appelle le CN Marine et elle est deux fois plus éloignée des députés qui sont directement comptables à l'électorat des besoins régionaux.

VIA Rail est un autre exemple du même genre. Il était prévu que VIA Rail répondrait aux besoins de tout le Canada, en matière de transport ferroviaire. De toute évidence, la société a trouvé une solution à Terre-Neuve. Nous en avons parlé plus tôt. Elle a tout simplement supprimé le service, l'a remplacé par des autobus, mais sans leur construire une route sur laquelle rouler. Nous avons maintenant une société de la Couronne, VIA Rail, dont le budget relève du ministre. Je préférerais de beaucoup que tout le réseau relève de Transports Canada, là où les fonctionnaires pourraient discuter avec d'autres fonctionnaires de ce genre de questions. Mais il en est autrement. Sauf votre respect, lorsque M. Bandeen déclare: «Vous ne devriez pas déplacer les masses inutilement entre les provinces.» C'est une exagération, mais elle démontre le problème que nous éprouvons dans certaines régions.

Pour reprendre ce que je disais plus tôt, nous connaissons les objectifs et les politiques; nous voulons mettre en place l'infrastructure; cependant, une des questions importantes auxquelles nous devons répondre rapidement, c'est comment amener tout cela aux régions.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais ajouter une considération étrangère à notre étude, mais qui me reste toujours à l'esprit. Nous discutons ici comme si nous

[Text]

policies—we federalists; but there is a great mass of people out there in each province who have ideas of their own. Each province has its own development program. The problem is how to marry these.

The only successful experiment I can recall is ARDA. I well remember my astonishment at finding that there was a meeting of minds between Manitoba and Canada in connection with ARDA. That gave me great hope for the future.

Part of our long-term problem is: How can we reconcile two policy-making centres that are operating under the same system and in the same field? A lot depends on attitudes.

The Chairman: I should like to apologize for interrupting you earlier, senator. You coined a phrase which interested me. I think you used the term "mandarin muscle."

Senator Roblin: I take credit for that. I bestow it on the Senate. Senators are free to use it, provided they give proper attribution! I think from now on they will.

Senator Doody: I am not going to hold up, or monopolize the time of, the committee any longer, but there is just one other item that I would like to bring up. It was said a few moments ago that it was up to Ottawa to put one policy together for all the regional aspirations. I have great respect for the very muscular mandarins in Ottawa. I really do not think that is possible or profitable. I do not think there can be one policy for this country of ours.

Mr. Marsham: Mr. Chairman, in case we left the reverse impression, we indicated that at several stages DREE was working with the provinces, and I want to say that we are certainly working with the provinces too, so it is a joint process of tying it together. Of course, it does not necessarily always mean there is a tremendous amount of debate, but there is more dialogue and co-ordination going on now than there used to be.

Senator Doody: I remember one of the ministers of the previous ministry saying that the programs were "multi-dimensional with extreme flexibility" which, I think, would be a very appropriate expression to apply to them. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you for being so reasonable about our interruptions on your questioning.

Senator Doody: I am sure the committee found it very restful.

Senator Leblanc: I have a supplementary to one of the answers relating to the policy matter that was discussed. Mr. Mulder at one time mentioned that his department was giving subsidies to Quebec Air. Are there any other air services in which we see subsidies in Quebec or is that the only one?

Mr. Mulder: Quebec Air in Quebec, and EPA, Eastern Provincial Airlines, in the Atlantic provinces are the only ones that take advantage of the subsidies. There is a set of criteria and the only ones that qualify are those two. On the other hand, we do indirectly subsidize air services in Quebec by

[Traduction]

établissements toutes les politiques, nous, du gouvernement fédéral; mais il y a là-bas bien des gens qui ont leurs idées propres. Chaque province a son propre programme d'expansion. Il s'agit de savoir comment les intégrer.

La seule expérience fructueuse dont je me rappelle, c'est la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole du Canada. Je me souviens avec quel étonnement je me suis rendu compte alors que la province du Manitoba et le gouvernement fédéral étaient d'accord sur cette loi. J'en avais retiré de grands espoirs pour l'avenir.

Une grande partie de notre problème à long terme, c'est la réconciliation de deux centres d'établissement de politiques qui fonctionnent dans le même cadre et dans le même domaine. Beaucoup dépend des attitudes.

Le président: J'aimerais m'excuser de vous avoir interrompu plus tôt, monsieur le sénateur. Vous avez utilisé une expression qui m'intéresse, je crois que c'était la «force du mandarinat».

Le sénateur Roblin: Je m'en attribue la paternité, mais les sénateurs peuvent l'utiliser librement, à condition qu'ils citent leurs sources! Je crois qu'ils le feront dorénavant.

Le sénateur Doody: Je ne veux pas retenir le comité plus longtemps, mais il y a encore un point dont j'aimerais parler. Il a été dit, il y a quelques instants, qu'il revient à Ottawa d'élaborer une politique et de réconcilier les aspirations régionales. Je respecte beaucoup les grands mandarins d'Ottawa. En réalité, je ne crois pas que ce soit possible, ni profitable; je ne crois pas qu'il puisse y avoir qu'une seule politique pour le Canada.

M. Marsham: Monsieur le président, au cas où nous aurions laissé l'impression contraire, je crois que nous avons signalé qu'à différents niveaux, le MEER travaille en collaboration avec les provinces et j'affirme qu'il le fait effectivement, de sorte que c'est un processus conjoint d'unification. Cela n'implique pas nécessairement qu'il y a toujours autant de débats, mais il y a davantage de dialogues et de coordination qu'auparavant.

Le sénateur Doody: Je me rappelle qu'un ministre du gouvernement précédent a dit que les programmes présentaient de multiples facettes et qu'ils étaient extrêmement souples ce qui, à mon avis, aidera grandement à leur application. Merci, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie de montrer tant d'indulgence envers nos interruptions.

Le sénateur Doody: Je suis sûr que le Comité a trouvé cela très reposant.

Le sénateur Leblanc: J'aimerais poser une question suite à une des réponses se rapportant aux politiques. M. Mulder a indiqué que son ministère subventionne Québec Air. Existe-t-il d'autres transporteurs aériens subventionnés au Québec ou est-ce le seul?

M. Mulder: Québec Air au Québec et EPA, Eastern Provincial Airlines, dans les provinces maritimes, sont les deux seules sociétés admissibles aux subventions, d'après nos critères. Par contre, nous subventionnons indirectement les services aériens au Québec en aidant à la construction de petits aéroports ou en

[Text]

assisting with the construction of small airports or providing airports at less than full cost, which means that the landing fees or other terminal fees and so on do not recover the cost. Indirectly through what economists would call a subsidy, we provide facilities at less than cost. So we help out in that manner.

Mr. Marsham: May I make one comment to Senator Doody? It concerns his nervousness about establishing a crown corporation, especially with regard to CN Marine, in removing the sensitivity, if you will, between DREE and the federal government. The whole idea of establishing that particular crown corporation was more concerned with reducing the former diffusion of the management of services in the area and getting some rational management system in there for better money management, and, in fact, it was categorically stated that the federal government itself, through Transport Canada, would continue through the minister to remain responsible for service levels and fare structures on those services. In fact, those mechanisms were established as between our officials in Transport Canada and your former transport officials in Newfoundland to discuss service levels and fares prior to negotiating those contracts with CN Marine. We are hopeful that is working, and your comment causes me to have some reflection on that, and I should go back and make sure the director general concerned still, in fact, seems to be the front man in that particular aspect of those services.

Senator Doody: I appreciate your objectives, Mr. Marsham, but perhaps I could illustrate in a small way what I meant. Last week I went down to the CN station in St. John's to get a ticket from Port aux Basques to North Sydney on the ferry, as I was driving up, and I had an opportunity to compare various modes of transportation on the way through. I was told at the office in St. John's that I had to phone North Sydney to get a reservation on the ferry from Newfoundland—it was a toll-free call which I thought was kind of generous. It was a bit disconcerting to have been told by the people in the office at St. John's that, in order to get from Newfoundland to Nova Scotia, one had to phone North Sydney and they, in turn, apparently worked from some sort of system in Moncton.

Mr. Marsham: There is a new reservation system put in now.

Senator Doody: That's right. If you want to get to Newfoundland you have to go through Moncton and that is not really, of course, responsive to the regional or provincial areas.

Senator Thériault: A lot of things that are going through my mind have already been stated by Senator Doody, and I suppose that he is fresher out of politics than I am.

Senator Doody: Maybe I will mellow in time too.

Senator Thériault: I want to make the point again, as far as my feeling on the reaction concerning Transport Canada is concerned, it goes down hard in the Atlantic provinces every time someone mentions "user pay". I must, Mr. Chairman, tell

[Traduction]

fournissant des aéroports pour moins que le coût total, ce qui signifie que les frais d'atterrissage et les autres frais de terminal ne suffisent pas à recouvrer les coûts. Indirectement par l'entremise de ce que les économistes appellent une subvention, nous participons au financement d'installations construites pour moins du coût total. Nous contribuons donc de cette façon.

M. Marsham: Puis-je faire sur ce que vient de dire le sénateur Doody une observation qui porte sur son souci de créer une société de la Couronne pour faire disparaître l'élément délicat, si vous voulez, entre le MEER et le gouvernement fédéral? La création de cette société de la Couronne avait pour but de réduire la diffusion des services de gestion dans la région pour y installer un système plus rationnel de gestion, afin de mieux tirer profit de l'argent et, de fait, il avait été clairement établi que le gouvernement fédéral, par l'entremise de Transports Canada, serait encore responsable, par l'entremise du ministre, pour ce qui est des niveaux de services et des structures de ces services. En fait, ces mécanismes furent déterminés entre nos fonctionnaires et ceux de Transports Canada et vos anciens fonctionnaires du ministère des transports de Terre-Neuve afin de discuter des niveaux de service et des tarifs avant de négocier le contrat avec le CN Marine. Nous espérons que cela fonctionne et vos commentaires m'ont fait réfléchir à ce sujet; je devrais retourner pour m'assurer que les directeurs en cause semblent encore, de fait, être les porte-parole pour cet aspect particulier des services.

Le sénateur Doody: Je me rends compte de vos objectifs, M. Marsham, mais pour vous montrer ce que je voulais dire, la semaine dernière, je suis allé à la station du CN à St-John's pour acheter un billet pour traverser de Port aux Basques à North Sydney; et j'ai eu la possibilité de comparer les différents modes de transport. On m'a dit au bureau de St-John's que je devais téléphoner à North Sydney pour réserver une place sur le traversier en provenance de Terre-Neuve. L'appel interurbain ne comportait pas de frais, ce qui à mon avis était passablement généreux. J'ai été déconcerté de me faire dire par les gens du bureau de St-John's que, pour traverser de Terre-Neuve à la Nouvelle-Écosse, il me fallait téléphoner à North Sydney et que la réservation se faisait d'un réseau basé à Moncton.

M. Marsham: C'est un nouveau système de réservations.

Le sénateur Doody: D'accord. Si vous voulez aller à Terre-Neuve, vous devez communiquer avec Moncton et je ne crois pas que ce soit bien répondre aux besoins régionaux ou provinciaux.

Le sénateur Thériault: Bon nombre de mes préoccupations ont déjà été soulevées par le sénateur Doody qui, je crois, a quitté la politique après moi.

Le sénateur Doody: Je me calmerai peut-être avec le temps moi aussi.

Le sénateur Thériault: Je veux répéter ce que je pense de la réaction envers Transports Canada; les provinces Maritimes réagissent très mal lorsqu'on leur parle de «paiement par l'utilisateur». Je dois, monsieur le président, faire savoir à mon ami

[Text]

my friend, Mr. Mulder, that I was kind of upset in my own thinking when I heard him repeat twice or three times that in fact Transport Canada spending two or three times more per capita in the Atlantic provinces than it was in any other place. I do not want to get into a discussion because I am sure you are more familiar with the facts and figures, as you see them now, than I would be, but I think there is room for argument on that issue.

Furthermore, it seems to me it has been a problem and even if it is a case that you are spending twice as much per capita, I think that one should never forget that if it had not been for the Atlantic provinces you probably would not have a Transport Canada. Then, it seems to me—and may be this is part of the political battles that we have to have to make this country so great—when I listened to a discussion by the premiers, if fact what is happening in the Atlantic provinces is contrary to what you have just stated, Mr. Mulder, in that there seems to be a feeling afoot that since DREE has been established what it has done mainly is to replace expenditures which normally are carried out by the various other departments. I know you are shaking your head and probably have the facts to back it up, but you have not been able to sell it to the people of the Atlantic provinces, especially not to the premiers, and if that is a fact there should be some P.R. work done on it.

Having said that, I am going to ask one more question referring to your second paragraph on page 5, and I will quote a line from it: "In many cases, transportation may not be a very effective tool." Can you give me an example as to where transportation is not an effective tool of development?

Mr. Mulder: I can deal with the third point first, Senator Thériault. It is not so much a question of whether transportation is not important at all, but whether it is the way necessarily to generate it. For example, in a lot of cases it has been said that if we had lower freight rates, say, for forest products, commodities might move more quickly. It may well be that it is a question of forest management, to what extent there are enough trees there in order to get a viable pulp mill going.

For example, as you know, in northern New Brunswick the province of New Brunswick has established a saw mill, at some stage. One wondered whether or not there should be some kind of transportation subsidy for that mill in northern New Brunswick. The question was not so much transportation, but the question, first of all, was whether there was a viable forest resource and, secondly whether or not there was a market.

Transportation itself, while it may have been a factor, was not really the deciding factor as to whether the development project went or not. It was in that kind of context, of a lot of people saying, "If only we had very low freight rates or good highways, then we would be a long way ahead." What I am saying is—and certainly this document implies that—that just by having lower freight rates or highway access or rail access does not necessarily mean you are going to get development. Certainly it will accommodate it and facilitate it, but it will not guarantee it. At times there may be too much emphasis on

[Traduction]

M. Mulder, que j'étais un peu confus lorsque je l'ai entendu répéter à quelques reprises, qu'en fait, Transports Canada dépense deux ou trois fois plus par habitant dans les provinces Maritimes que dans toute autre province. Je ne veux pas commencer une discussion car, j'en suis convaincu, vous connaissez mieux les chiffres que moi, mais je crois qu'on pourrait se pencher sur ce sujet.

De plus, il me semble que c'est là le problème et même s'il était vrai que vous dépensez deux fois plus par habitant, je crois qu'on ne devrait jamais oublier que, si ce n'était le rôle qu'ont joué les provinces maritimes, Transports Canada n'existerait pas. C'est peut-être une du Canada un si grand pays, mais il m'a semblé, lorsque j'ai entendu dernièrement une discussion entre les premiers ministres, que ce qui se passe effectivement dans les provinces maritimes ne correspond pas à ce que vous venez de dire, monsieur Mulder. En effet, on semble croire que depuis sa création le MEER n'a fait, pour l'essentiel, que déplacer les dépenses qui sont normalement effectuées par les autres ministères. Je vous vois hocher la tête; vous avez probablement des preuves à l'appui de vos dires, mais vous n'êtes pas parvenu à les vendre aux résidents des provinces maritimes et encore moins aux premiers ministres. Quant à moi, je pense qu'il aurait fallu faire un peu de relations publiques à ce sujet.

Cela dit, je voudrais vous poser une autre question sur le quatrième paragraphe, à la page 6 et je vais vous en citer une ligne: «Dans bien des cas, le transport n'est pas un instrument efficace.» Pourriez-vous me donner un exemple qui illustrerait cela en matière de développement?

M. Mulder: Je peux répondre d'abord à votre troisième point, sénateur Thériault. La question n'est pas de savoir si le transport est important ou non, mais bien si c'est la façon de l'organiser. Ainsi, dans nombre de cas, nécessairement on dit que si les tarifs de fret étaient plus bas, disons pour les personnes forestières, le transport des marchandises en serait d'autant accéléré. Il se peut fort bien que ce soit une question de gestion des ressources forestières, à savoir dans quelle mesure il y a suffisamment d'arbres pour alimenter un moulin à papier rentable.

Ainsi, comme vous le savez, le Nouveau-Brunswick a mis sur pied dans le Nord de la province une scierie. On s'est demandé s'il n'était pas indiqué de subventionner les transports jusqu'à cette scierie. Pourtant, la question se pose moins pour les moyens de transport que pour la suffisance des ressources forestières d'abord et pour l'existence d'un marché ensuite.

Les moyens de transport en soi, bien qu'ils constituent un facteur, ne sont pas déterminants au moment de décider s'il y a lieu ou non de mettre de l'avant un projet de développement. C'est dans cet ordre d'idées que beaucoup se disent que si seulement les tarifs de les frets étaient bas, s'ils disposaient d'une bonne infrastructure routière, ils n'en seraient pas là. Moi je dis, et c'est d'ailleurs ce qui transpire du mémoire, que si l'on abaisse les tarifs de fret ou que l'on assure un meilleur accès aux routes ou encore au réseau ferroviaire, cela ne provoquera pas nécessairement le développement. On peut dire

[Text]

transportation relative to a lot of other issues. It is more in that context.

Perhaps I might just comment on the other two questions. The rough figures we have before us are that in 1979-80, for example, the per capita expenditures in the Atlantic provinces were \$213. The average in the country was \$90 per capita.

Senator Doody: Does that include the Seaway?

Mr. Mulder: Yes, it includes our operating losses or expenditure on the Seaway, our net operating expenditures there, yes.

Senator Thériault: It includes everything?

Mr. Mulder: Yes.

Senator Thériault: Every dollar you spend, not only on transportation but all your head offices, all your cost overheads?

Mr. Mulder: I think in the allocation we did there was finally about 2 or 3 per cent that we could not allocate, particularly our headquarters here. We could not necessarily allocate that to Ontario. We just said, "You can't allocate that." All the others we did—the expenditures on airports, on the Coast Guard, National Harbours Board, freight rate subsidies, anything that the department is involved in, such as rail passenger subsidies, ferry subsidies and so on.

Senator Doody: Would the Coast Guard in eastern Canada be all charged up to the provinces?

Mr. Mulder: I am quoting figures for the Atlantic provinces now. The Coast Guard is organized within the Atlantic region and the St. Lawrence region. The St. Lawrence region cost would be allocated to Quebec; the Coast Guard service for the Atlantic provinces would be allocated to the Atlantic provinces.

Senator Thériault: It is for the whole of the country?

Mr. Mulder: The research and rescue activities, for example. Most of the expenditures for the Atlantic Coast Guard, for example, are for icebreaking services, to keep the Summerside port open for another two months, or to accommodate traffic in and out of the Port of Halifax. That is where most of the Coast Guard expenditures go.

Senator Thériault: I hate to be parochial, and I understand it is not going to go for free; that's for sure. For 20 years I have been involved in dredging in the local rivers, and no one could convince me that this will not help at least to keep the industries we have. How much is EPA benefitting now from the subsidy? I thought this was all over.

[Traduction]

que le développement s'en trouvera favorisé, sans pour autant être garanti. Parfois, on insiste trop sur les questions de transport par rapport aux autres questions. C'est davantage ainsi que je vois la chose.

Peut-être me permettez-vous de faire quelques commentaires sur deux questions. Les chiffres approximatifs que nous avons devant nous pour l'exercice 1979-1980 par exemple nous montrent que les dépenses par habitant dans les provinces Maritimes étaient de \$213, par opposition à une moyenne nationale de \$90.

Le sénateur Doody: Y compris celle de la Voie maritime?

M. Mulder: Y compris nos pertes d'exploitation ou les dépenses relatives à l'exploitation de la Voie maritime.

Le sénateur Thériault: Tout quoi?

M. Mulder: Oui.

Le sénateur Thériault: Chaque dollar dépensé non seulement pour les transports, mais pour vos sièges sociaux, tous vos frais généraux?

M. Mulder: Je crois que dans la répartition que nous avons faite, il y avait enfin de compte approximativement 2 à 3 p. 100 des dépenses que nous n'avons pu affecter, notamment pour notre siège social ici. Nous n'avons pas pu nécessairement affecter de fonds pour l'Ontario. Nous nous sommes dits qu'il n'était pas possible de le faire. Nous avons pourtant fait des affectations dans tous les autres cas: pour les dépenses aéroportuaires, pour les services de garde-côtes, pour le Conseil des ports nationaux, pour les subventions aux tarifs de fret et pour toutes les activités où intervient le ministère, comme les subventions aux services ferroviaires pour passagers et celles accordées aux traversiers.

Le sénateur Doody: Les garde-côtes de l'Est du Canada dépendent-ils des provinces?

M. Mulder: Je vous donne les chiffres pour les provinces Maritimes. Les garde-côtes relèvent de la région de l'Atlantique et de la région du Saint-Laurent. Les coûts afférents à la région du Saint-Laurent nuit à l'Ouest du Québec; les services de garde-côtes offerts aux provinces Maritimes ressortiraient à ces provinces.

Le sénateur Thériault: C'est pour tout le pays.

M. Mulder: Pour les activités de recherches et de secours par exemple. Ainsi, la plupart des dépenses des garde-côtes de l'Atlantique ont trait aux services de brise-glace, qui permettent aux navires de transiter par le port de Summerside deux mois de plus ou encore qui facilitent l'entrée ou la sortie des navires du port d'Halifax. C'est là que vont les fonds affectés aux garde-côtes.

Le sénateur Thériault: Je ne voudrais pas faire montre d'étroitesse d'esprit et je sais bien que ces services ne sont pas gratuits. Pendant 20 ans, j'ai pris part aux travaux de dragage des rivières ou des fleuves locaux et personne ne pourra me convaincre que ces travaux n'ont pas permis d'aider nos industries. Dans quelle mesure la société EPA profite-t-elle des subventions? Je croyais que cette question avait été réglée.

[Text]

Mr. Mulder: I can give you the exact figures, if you wish, later. I think a rough breakdown of the \$2 million is that about \$1.3 million goes to EPA and the remainder goes to Quebec Air.

Senator Thériault: In this fiscal year?

Mr. Mulder: Yes.

Senator Thériault: Could I have that information?

Mr. Charron: We would like to verify that. These figures are from memory.

The Chairman: The officials have undertaken to give us those figures.

Senator Charbonneau: I thought the Wailing Wall was in Jerusalem. I see now it is in Atlantic Canada.

Senator Doody: We wanted to join the club.

The Chairman: Those are fighting words.

Senator Thériault: "You ain't heard nothing yet."

Senator Doody: Wait until you see our referendum!

Senator Charbonneau: I have a few questions, primarily of course about Quebec. I could mention a lot of possible developments, but I will limit myself to the Mirabel situation, which has not been quite the economic success that was expected. Have the officials of DOT or DREE any ideas why the economic development has not gone according to schedule around Mirabel, in general terms? Is there any specific reason why it has not?

Mr. Mulder: The basic rationale for Mirabel was threefold. First, it was to deal with the noise problem around Dorval. A lot of people were concerned about the noise and people said, "Can't we get some traffic out of Dorval to elsewhere?" Secondly, the forecasts at that time showed very high air traffic growth to and from the Montreal area, and Dorval could not accommodate it. Thirdly, by developing an airport in a strategic location it was thought you would get development around it. Those were the three reasons for Mirabel. I want to emphasize that, because I am going to deal with the last two.

First of all, the traffic did not materialize to the degree forecast. There was a significant economic slowdown. A lot of the domestic traffic did not increase nearly as much, with the oil crisis and so on; it just did not generate the kind of traffic that had been forecast in the mid-sixties. When it came down to splitting up the traffic there really was not as much traffic to split up as people thought there would be.

Secondly, at the same time, because of pressures elsewhere in the country, airlines that used to land exclusively at Montreal were also given landing rights elsewhere, such as in

[Traduction]

M. Mulder: Je peux vous donner les chiffres exacts plus tard si vous le voulez. Approximativement, les \$2 millions se ventilent de la façon suivante: environ \$1.3 million va à l'EPA et le reste est versé à Québec Air.

Le sénateur Thériault: Pour l'exercice budgétaire en cours?

M. Mulder: Oui.

Le sénateur Thériault: Pourriez-vous me donner ces renseignements?

M. Charron: Nous voudrions les vérifier. Nous avons cité ces chiffres de mémoire.

Le président: Les fonctionnaires se sont engagés à nous donner ces chiffres.

Le sénateur Charbonneau: Je croyais que le Mur des lamentations se trouvait à Jérusalem. Je vois maintenant que je m'étais trompé et qu'il se trouve dans la région de l'Atlantique, au Canada.

Le sénateur Doody: Nous voulions faire comme les autres.

Le président: Il y a de quoi prendre la mouche.

Le sénateur Thériault: Et ce n'est pas tout.

Le sénateur Doody: Attendez le jour où nous ferons notre référendum.

Le sénateur Charbonneau: Je voudrais poser quelques questions, bien entendu en premier lieu au sujet du Québec. Je pourrais vous mentionner nombre de développements possibles, mais je me limiterai à Mirabel qui n'a pas eu le succès escompté. Les fonctionnaires du ministère des Transports ou du ministère de l'Expansion économique régionale savent-ils pourquoi le développement économique n'a pas eu lieu, dans la région de Mirabel, selon les prévisions établies? Y a-t-il des raisons précises?

M. Mulder: La raison d'être de Mirabel est triple. La première a trait au problème que pose le bruit dans les environs de Dorval. De nombreuses personnes s'en sont inquiétées et se sont demandé s'il n'était pas possible de détourner le trafic aérien ailleurs. Deuxièmement, les prévisions à l'époque faisaient état d'une augmentation du trafic aérien à destination et en partance de la région de Montréal, que Dorval n'aurait pu absorber. Troisièmement, en contruisant un aéroport à un endroit stratégique, on a cru que l'on pourrait ainsi favoriser le développement économique de la région. Voilà les trois raisons qui ont présidé à la construction de Mirabel. Je voulais les donner toutes, car je ne vais parler que des deux dernières.

Premièrement, le trafic aérien n'a pas augmenté au point d'atteindre les niveaux prévus. Il y a eu un ralentissement important de l'économie. Divers facteurs, dont la crise pétrolière, n'ont pas favorisé la croissance du trafic intérieur et de ce fait, les prévisions qui avaient été établies au milieu des années 1960 ne se sont pas réalisées. Lorsqu'il s'est agi de détourner une partie du trafic, à vrai dire, il y a eu moins à faire que beaucoup l'avaient cru.

Deuxièmement, étant donné les pressions exercées ailleurs au pays, les compagnies aériennes atterrissant seulement à Montréal se sont vu octroyer le droit d'atterrir ailleurs, à

[Text]

some cases further westwards. To that extent it affected traffic. Therefore, Mirabel did not really have the amount of traffic that had initially been assumed. The freight cargo, for example, most of which goes into the bellies of the passenger planes, is not nearly as big as had been thought.

The third point is a very debatable one. It had for some time been argued that you do not necessarily get a lot of industrial development just by putting in a facility 30 miles north of a large metropolitan area. There are a number of other factors that have to generate these kinds of things. Other countries have done it by declaring, say, import remissions, or by having special industrial facilities located there and so on. None of these things has been done for Mirabel, so the basic premise of just saying, "By putting an airport in that area you will get development" may never have been valid. Certainly, regional economists have said for some time that is not necessarily going to guarantee any major development. A lot of other things have to be done in order to generate that kind of growth.

Senator Charbonneau: Yet it was one of the major reasons why it was put there.

Mr. Mulder: Yes, but there was a debate at that time, and there still is.

Senator Charbonneau: Can you explain why the forecast of DOT was so wrong?

Mr. Mulder: During the mid- and later part of the sixties—

Senator Charbonneau: We are talking about 15 years ago.

Mr. Mulder: Yes. At that time, particularly with the slowdown in the economy internationally and nationally, in the period of about 1973 on, with the fuel crisis and other things, the rate of air traffic growth just tapered off. Versus in the late sixties and early seventies in Canada, in the range of 15 to 20 per cent for major segments, domestic, international and so on. We have had a period of growth in Mirabel and Dorval over four years of, I think, somewhere in the range of two or three per cent, which is far from the forecast people were dealing with at that time. The fact is that the economy was slowing down. In particular, the disposable income of people was not going up nearly as much, and that is a very important factor in air forecasting. The money people actually have left over in their pockets in real terms is less.

Senator Charbonneau: I dispute that. The savings of Canadian people were going up during that period, and have been until very recently.

Mr. Mulder: Yes, but the percentage they have been spending on air travel has not been going up as much.

Senator Charbonneau: I am not talking about air travel. Is anything being done with DREE on planning to improve that?

[Traduction]

Toronto par exemple, et dans certains cas, dans d'autres aéroports situés plus à l'ouest. Cela a également eu des retombées sur le trafic aérien. En conséquence, Mirabel n'a pas eu à absorber le trafic aérien initialement prévu. Prenons par exemple le transport de fret; la plupart est acheminé dans la soute des vols du service passager et est bien moins important qu'on l'avait pensé.

Le troisième point est discutable. Depuis longtemps, certains prétendent qu'on ne favorise pas nécessairement l'essor industriel d'une région en y implantant des installations à 30 milles au nord d'une importante région métropolitaine. Divers autres facteurs peuvent stimuler le développement. D'autres pays l'ont fait par le biais de zones franches ou en implantant certains sites industriels particuliers, etc. Aucune de ces mesures n'a été prise pour Mirabel, de sorte qu'il a peut-être toujours été erroné de prétendre qu'en construisant un aéroport dans cette région, on contribuerait à son développement. Certes, les économistes spécialisés dans les questions régionales disaient que l'implantation de l'aéroport ne garantissait pas un développement économique important. Il aurait fallu prendre beaucoup d'autres mesures pour favoriser ce type de croissance.

Le sénateur Charbonneau: Néanmoins, cela a été une des raisons principales qui a présidé à son implantation là-bas.

M. Mulder: Oui, mais à l'époque, cette question a prêté à controverse et continue d'ailleurs encore à le faire.

Le sénateur Charbonneau: Pouvez-vous nous expliquer pourquoi les prévisions du ministère des Transports étaient si erronées?

M. Mulder: Au milieu et vers la fin des années 1960...

Le sénateur Charbonneau: C'est-à-dire il y a une quinzaine d'années.

M. Mulder: Oui. A cette époque, et particulièrement avec le ralentissement de l'économie sur le plan international et national, vers 1973 avec entre autres choses la crise de l'énergie, le taux d'expansion du trafic aérien a diminué par rapport à la fin des années 1960 et le début des années 1970 où il était de 15 à 20 p. 100 au Canada sur le plan national et international. Nous avons eu pendant quatre ans à Mirabel et à Dorval une période de croissance de 2 à 3 p. 100, ce qui est loin des prévisions de l'époque. Le fait est que l'économie ralentissait. En particulier, le revenu disponible n'augmentait pas au même rythme chez les particuliers. Or, c'est là un facteur très important quand on fait des prévisions dans le secteur aérien. Le revenu réel des Canadiens était moindre.

Le sénateur Charbonneau: Je conteste cela; leurs économies augmentaient pendant cette période, et cette tendance s'est maintenue jusqu'à très récemment.

M. Mulder: Oui, mais la proportion qu'ils ont dépensée pour les voyages par avion n'a pas augmenté au même rythme.

Le sénateur Charbonneau: Je ne parle pas de voyages par avion. Le MEER fait-il quelque chose pour améliorer cette situation?

[Text]

Mr. Mulder: Yes. As a matter of fact, that is the reason why Mr. Charron asked me to answer that question. We had deliberations only this morning with federal colleagues about the whole thrust for Mirabel, the possibility or whether or not there should be flights transferred from Dorval to Mirabel, what should be done about industrial development, what are the implications, the peripheral land, the agricultural land, the access and so on. There is a considerable amount of work going on, because ministers feel they are going to have to deal with this issue sooner rather than later. Many people seem to be dissatisfied with the problems the way they are, so we are going to have to decide something else.

Senator Charbonneau: Has your department or DREE, or both departments together, had close co-operation on that with the government of the province of Quebec?

Mr. Mulder: In terms of the actual decision as to whether or not to transfer more flights to Mirabel, the government of the province of Quebec, in discussions with the previous government, indicated that it wanted the federal government to first make up its mind on the question, following which meetings between the federal and provincial governments could be held. In terms of the peripheral lands and industrial development, there have been a number of joint meetings involving the federal Department of Public Works and the Quebec government, particularly the Quebec Department of Agriculture. In addition, there is a joint federal-provincial industrial development body.

Another body in which the government of the province of Quebec is involved is L'Action Mirabel, which is a development-promotion body. So, on a number of issues, the Quebec government is very much involved with us.

On the actual question of whether or not more flights should be transferred, the Province of Quebec has said that, first, the federal government should complete its study and then let Quebec know what its views are, with meetings to follow from that point.

Mr. Charron: I might add, Mr. Chairman, that the last meeting on this question took place last fall and was between the then federal Minister of Transport, the Honourable Mr. Mazankowski, and his provincial counterpart, the Honourable Mr. Lessard. At that time there was a very open discussion on the problems facing both governments. While Quebec maintained that it first wanted to have the federal government arrive at a decision on the transfer of flights before it would decide on its approach to such questions as ground access, industrial development, and so on, there was nevertheless agreement at the official level that we would work together in terms of the various studies that were required. Some of this consultation occurred before the fall of the Progressive Conservative government, but nothing since. There has not yet been a meeting between the present federal Minister of Transport and his counterpart in the province of Quebec. At this point, it seems to me, it is a question for the federal government to agree on its strategy, its objectives, following which a meeting can then be arranged with the government of the province of Quebec.

Senator Charbonneau: Has either the Department of Transport or DREE discussed this question with the City of Montreal and, specifically, with Mayor Drapeau?

[Traduction]

M. Mulder: Oui. En fait, c'est la raison pour laquelle M. Charron m'a demandé de répondre à cette question. Nous avons justement discuté ce matin avec nos homologues du gouvernement fédéral de la question de la relance de Mirabel, de la possibilité de transférer des vols de Dorval à Mirabel, des décisions à prendre au sujet du développement industriel, de ses répercussions, des terrains périphériques et agricoles, des questions d'accès et ainsi de suite. Il se fait énormément de choses sur la question parce que le ministre estime qu'il faudra s'y attaquer sans trop tarder. Beaucoup d'intéressés semblent mécontents devant les problèmes actuels et nous allons donc devoir prendre d'autres décisions.

Le sénateur Charbonneau: Votre ministère ou le MEER ou les deux à la fois ont-ils étroitement collaboré avec le gouvernement du Québec?

M. Mulder: Pour ce qui est de la décision effective sur le transfert de vols vers Mirabel, le gouvernement du Québec, dans ses discussions avec le gouvernement précédent, a dit qu'il souhaitait que le gouvernement fédéral se décide d'abord sur la question, après quoi il pourrait y avoir des rencontres entre les deux échelons de gouvernement. Pour ce qui est des terrains périphériques et de leur développement industriel, il y a eu un certain nombre de réunions mixtes entre le ministère fédéral des Travaux publics et le gouvernement du Québec, et notamment le ministère de l'Agriculture de cette province. En outre, il existe un organisme mixte fédéral-provincial de développement industriel.

Le gouvernement du Québec participe aussi à l'Action Mirabel, organe de promotion et de développement. De cette façon, le gouvernement du Québec collabore étroitement avec nous sur un certain nombre de questions.

Quant à savoir s'il faudrait transférer plus de vols, la province de Québec a dit que le gouvernement fédéral devait d'abord terminer son étude et lui faire ensuite connaître son point de vue, après quoi des réunions auraient lieu.

M. Charron: Je pourrais ajouter, monsieur le président, que la dernière réunion sur cette question a eu lieu à l'automne dernier, entre l'ancien ministre fédéral des Transports, M. Mazankowski et son homologue provincial, M. Lessard. La discussion portant sur les problèmes auxquels étaient confrontés les deux gouvernements avait été très franche. Quoique le Québec continuait à vouloir que le gouvernement fédéral en arrive d'abord à une décision sur le transfert des vols avant de définir son point de vue sur les questions d'accès au terrain, de développement industriel et ainsi de suite, il y avait néanmoins eu un accord officiel prévoyant notre collaboration aux diverses études requises. Certains de ces pourparlers avaient eu lieu avant la chute du gouvernement progressiste-conservateur, mais ils ont cessé depuis. Il n'y a pas encore eu de rencontre entre l'actuel ministre fédéral des Transports et son homologue du Québec. J'estime qu'à ce stade, c'est au gouvernement fédéral de décider d'une stratégie, d'objectifs, après quoi une réunion pourrait être prévue avec le gouvernement du Québec.

Le sénateur Charbonneau: Le ministère des Transports ou le MEER ont-ils discuté de cette question avec la ville de Montréal et, notamment, avec le maire Drapeau?

[Text]

Mr. Charron: Our regional administrator for the province of Quebec has been meeting regularly with the Montreal Urban Community and other municipalities involved. I am not sure what DREE has been doing in this respect.

Mr. Mulder: Representatives from the various municipalities involved have been involved through L'Action Mirabel, which is the body that has been established to promote industrial development around Mirabel Airport. As to the extent to which they have been involved, I cannot say. Certainly, we can get you that information.

In L'Action Mirabel we have involved the Montreal Urban Community. Indeed, Mayor Drapeau is giving more attention to the whole transportation function and in fact has assigned two more development officers to promoting the transportation function in Montreal.

Senator Charbonneau: The Department of Transport and DREE, then, are aware of the grandiose idea of Mayor Drapeau of making Mirabel the main airport for the northeastern United States and eastern Canada, with rail lines going all the way down to New York, Boston, and so on—and that idea may have some merit when one looks 10 or 15 years down the road.

Dealing with the harbour at Gros Cacouna, have any plans been made in conjunction with DREE for extensive development in that region, or is it just around the harbour itself?

Mr. Charron: I understand that the developers either have been talking to DREE or are on the verge of talking to DREE about some of their plans and concerns. Beyond that, I am not familiar with any more detail.

The Chairman: Are there any other questions? If not, I want to thank you, Mr. Charron, and your associates, Messrs. Mulder, Marsham and Farquhar for your attendance. I had thought that this might be a dull meeting but, as it turned out, it has been quite fascinating, and I think we have learned a great deal from it. On behalf of the committee, I thank you.

Mr. Charron: Mr. Chairman, on behalf of my colleagues and myself, I want to say that today has been one of those rare occasions in the life of a senior civil servant when one can be so beneficially exposed to the collective experience and wisdom of the gentlemen who make up your committee. We are very proud and very glad to have had the opportunity of appearing before you.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Charron: Notre administrateur régional pour le Québec rencontre régulièrement la Communauté urbaine de Montréal et les autres municipalités intéressées. Je ne sais pas exactement ce que fait le MEER à cet égard.

M. Mulder: La participation des représentants des diverses municipalités intéressées s'est faite par le biais d'Action Mirabel, l'organe créé pour promouvoir l'expansion industrielle dans la zone de l'aéroport de Mirabel. Je ne saurais vous dire quelle a été l'ampleur de leur participation, mais je pourrais certainement m'en informer pour vous.

Nous avons fait participer la communauté urbaine de Montréal à Action Mirabel. En fait, le maire Drapeau s'intéresse davantage à l'ensemble de la fonction des transports, et il a affecté deux autres agents du développement à la promotion de la fonction du transport à Montréal.

Le sénateur Charbonneau: Le ministère des Transports et le MEER sont donc conscients des idées grandioses du maire Drapeau qui vont faire de Mirabel le principal aéroport pour le nord-est des États-Unis et l'est du Canada, des chemins de fer devant selon lui desservir le sud jusqu'à New York, Boston et ainsi de suite, idée qui peut être assez intéressante si on pense à ce que seront les choses dans dix ou quinze ans.

Quant au port de Gros Cacouna, des projets établis en collaboration avec le MEER prévoient-ils un développement de toute la région ou seulement du port?

M. Charron: Je crois savoir que les promoteurs ont déjà discuté avec le MEER ou sont sur le point de le faire à propos de certains de leurs plans et de leurs préoccupations. A part cela, je ne connais pas d'autres détails.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Dans la négative, je voudrais vous remercier, monsieur Charron ainsi que vos collègues, MM. Mulder, Marsham et Farquhar, d'avoir comparu. J'avais cru que cette réunion aurait pu être inintéressante, mais en fait elle a été vraiment passionnante et je pense que nous y avons appris, beaucoup de choses. Au nom du Comité, je voudrais donc vous remercier.

M. Charron: Monsieur le président, au nom de mes collègues et en mon nom, je voudrais dire qu'aujourd'hui fut l'une des rares occasions dans la vie d'un haut fonctionnaire de pouvoir profiter de l'expérience et de la sagesse des honorables sénateurs qui constituent votre Comité. Nous sommes très fiers et très heureux d'avoir eu la possibilité de comparaître devant vous.

Le Comité suspend ses travaux.

APPENDIX "4-A"

TRANSPORT CANADA AND
THE REGIONS

1. INTRODUCTION

Transport Canada has relatively few cost-shared programs *per se* with other levels of government. However, the activities of the department generally have a major impact in one region or another and some have major effects not only on the development of regional transportation networks but on the overall development of the regional (*and provincial*) economies. To develop appropriate programs requires close cooperation and consultation with provincial governments and the private sector because, in the transportation field, jurisdiction is split between both the federal and provincial governments. This situation has various consequences outlined below.

Particularly noteworthy in terms of the impact of transportation in the regions is the fact that many departmental activities currently support other government objectives besides transportation efficiency: Atlantic and Western highways for regional development, urban transportation for energy efficiency, marine services for Arctic and offshore resource development and sovereignty, R&D purchasing policy for domestic manufacturing industries, several rail passenger and ferry services for local employment and regional development. Many of these activities are costly, outside of direct federal jurisdiction and do not necessarily result in efficient transportation services.

The use of transportation expenditures for the purpose of meeting other government objectives is well worthwhile as a means of easing regional tensions, supporting national unity, assisting economic development, reducing unemployment and meeting energy objectives. Yet, they are also not without significant costs, not only in financial terms, but also in terms of cumbersome federal-provincial programming, lower transportation efficiency and rising expectations for more and more. Most important, such expenditures should not come at the expense of funds for essential transportation activities under federal jurisdiction (*e.g. airports, Coast Guard activities, rationalized but effective rail passenger and ferry services*).

2. FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

(a) Factors

In transportation, both the federal and provincial governments play major roles. Air and railways are essentially a federal responsibility while highways are under provincial jurisdiction. However, in a number of areas, there is consider-

APPENDICE «4-A»

TRANSPORTS CANADA ET
LES RÉGIONS

1. INTRODUCTION

Transports Canada met en œuvre relativement peu de programmes à frais partagés *en soi* conjointement avec d'autres paliers d'administration. Cependant, bien que les activités du Ministère aient généralement une incidence majeure dans une région ou une autre, certaines ont des répercussions importantes non seulement sur l'établissement de réseaux de transport régionaux, mais également sur le développement global des économies régionales (et provinciales). Une coopération et une consultation étroites avec les gouvernements provinciaux et le secteur privé sont essentielles à l'élaboration de programmes adéquats parce que la compétence en matière de transport est divisée entre les gouvernements provinciaux et fédéral. Cette situation entraîne diverses conséquences, que voici.

Si l'on pense à l'incidence du transport dans les régions, il importe particulièrement de souligner le soutien qu'apportent actuellement de nombreuses activités du Ministère à des objectifs gouvernementaux autres que l'efficacité du transport. Il s'agit entre autres des liens qui unissent la construction de voies rapides dans les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest et le développement régional, le transport urbain et l'utilisation efficace de l'énergie, les services maritimes et la mise en valeur et la maîtrise absolue des ressources de l'Arctique et au large des côtes, la recherche et le développement et la politique d'achat et les industries de fabrication nationales, plusieurs services de trains de voyageurs et de traversiers et l'embauche de personnel local ainsi que le développement régional. Bon nombre de ces activités sont coûteuses, outrepassent la compétence directe du gouvernement fédéral et n'entraînent pas nécessairement dans leur sillon des services de transport efficaces.

L'affectation des dépenses de transport à la réalisation d'autres objectifs gouvernementaux est très valable pour relâcher les tensions régionales, favoriser l'unité nationale, aider au développement économique, réduire le chômage et atteindre les objectifs en matière d'énergie. Néanmoins, ces mesures ne sont pas sans entraîner des coûts considérables, non seulement au point de vue financier, mais également en termes d'établissement encombrant de programmes fédéraux-provinciaux, d'une baisse de l'efficacité du transport et d'espérances accrues de gains toujours plus attrayants. Fait plus important encore, ces dépenses ne devraient pas comprimer les fonds destinés à des activités essentielles de transport relevant du gouvernement fédéral (p. ex. les aéroports, les activités de la Garde côtière, des services rationalisés mais efficaces de trains de voyageurs et de traversiers).

2. RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

(a) Facteurs

Les gouvernements fédéral et provinciaux jouent chacun un rôle de premier plan dans le transport. Le gouvernement fédéral a la responsabilité du transport aérien et ferroviaire tandis que le réseau routier relève de son homologue provin-

able jurisdictional overlap and fuzziness, such as in trucking regulation. These issues generate various federal-provincial debates and tensions, creating a need for effective day-to-day consultation on a wide variety of issues.

Federal-provincial relations are very important, due to a variety of other factors. First, many federal transportation decisions have a significant direct or indirect impact on provincial and local matters such as elements of transportation policies for railways and domestic marine shipping policy, the location of airports, and the development of ports. Because of this, the provinces have increasingly demanded a meaningful role in the analysis and formulation of federal transportation policies and in decisions concerning major facilities.

Second, the provinces frequently seek federal funding for areas within their jurisdiction. One argument commonly advanced is that the federal government has overriding national interests and policy levers which should be reflected in the policies for and standards of such provincial areas as highway construction and urban transportation. In addition, the provinces often claim they have limited financial resources relative to the federal government. This, of course, is highly debatable, since currently the federal government appears to have less financial flexibility than many provinces.

Third, in areas where the federal government has current joint programs with the provinces, such as urban transportation and highways, federal-provincial conflicts often arise with respect to the conditions attached to federal funds. Prime examples are the decision-making with respect to grade crossings in Southern Ontario and the selection of highway projects under the current Atlantic Highways Program.

In total, the federal-provincial issues in transportation are complex and demanding. There is a great degree of pressure on any Minister of Transport to consult extensively with the provinces and to provide policy and financial support for provincial priorities. To the extent that federal decisions are inconsistent with provincial demands, the Minister of Transport is often subject to considerable private and public criticism.

(b) Mechanisms

The principal mechanism to support federal-provincial relations consists of four federal-provincial committees on transportation. They were instituted in response to specific regional transportation issues and they continue to be the main forum for discussion of issues of mutual concern. These committees

cial. Dans de nombreux secteurs toutefois, il n'est pas rare que la compétence se chevauche ou qu'elle ne soit pas bien définie, comme dans la réglementation du camionnage. Ces questions sont la source de diverses controverses et tensions entre les administrations fédérale et provinciales, d'où la nécessité d'une consultation quotidienne efficace à propos d'un large éventail de sujets.

Les relations fédérales-provinciales sont extrêmement importantes, en raison de divers autres facteurs. Premièrement, de nombreuses décisions du gouvernement fédéral en matière de transport influent considérablement, directement et indirectement, sur des questions provinciales et régionales. Citons à titre d'exemples des éléments des politiques de transport ferroviaire et la politique de transport maritime intérieur, l'emplacement des aéroports et le développement portuaire. Les provinces ont donc de plus en plus réclamé un rôle concret dans l'analyse et la formulation des politiques du gouvernement fédéral en matière de transport et dans les décisions touchant les principales installations.

Deuxièmement, les provinces demandent souvent au gouvernement fédéral des fonds destinés à des secteurs de leur ressort. Elles invoquent généralement le fait que le gouvernement fédéral détient des intérêts nationaux et des leviers politiques prépondérants dont devraient tenir compte les politiques et les normes établies relativement à des secteurs relevant du gouvernement provincial comme la construction des voies rapides et le transport urbain. En outre, les provinces proclament fréquemment que leurs ressources financières sont limitées par rapport à celles du gouvernement fédéral. Cette assertion est évidemment grandement discutable, puisque habituellement, le gouvernement fédéral semble montrer une souplesse financière moindre que ce n'est le cas pour de nombreuses provinces.

Troisièmement dans des secteurs où le gouvernement fédéral exploite en ce moment des programmes conjointement avec les provinces, comme le transport urbain et la construction des voies rapides, des conflits naissent souvent au sujet des questions attachées à la participation financière fédérale. La prise de décision relativement aux passages à niveau dans le Sud de l'Ontario et la sélection des projets de construction de voies rapides en vertu du programme d'amélioration du réseau routier dans les provinces de l'Atlantique en vigueur constituent des exemples de premier choix.

Au total, les questions contestées entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de transport sont complexes et exigeantes. Le ministre des Transports, quel qu'il soit, est grandement pressé de consulter les provinces sur une haute échelle et d'appuyer leurs priorités au moyen de politiques et d'un apport financier. Si les décisions du gouvernement fédéral ne correspondent pas aux demandes des provinces, le ministre des Transports est souvent en butte aux critiques des secteurs privé et public.

b) Mécanismes

Quatre comités fédéral-provinciaux sur le transport composent le principal mécanisme de soutien aux relations fédérales-provinciales. Ils ont été mis sur pied en réponse à des questions de transport régional précises et continuent à être le centre premier de discussion des questions d'intérêt commun. Ces

(FPCART—Atlantic Provinces, established in 1969; FPCOWT—Western Provinces, 1973; FPCORT—Ontario, 1975; and FPTCR—Quebec, 1976) were most active between the early 1970s and 1978.

The Atlantic committee remains the most active one reflecting a strong feeling in Atlantic Canada that major federal transportation issues should be considered on a regional basis. The committee was particularly successful in the preparatory work leading to program changes in Atlantic freight rates legislation.

The Quebec committee meets about twice a year. It has been the main forum for addressing such issues as the Mirabel/Dorval airports and the Montreal commuter rail service.

The Ontario committee, at the officials' level, has not met recently. There are, however, regular contacts between senior officials of Transport Canada and the Ontario Ministry of Transportation and Communications. In addition, numerous consultations and joint work sessions take place at the technical level. Examples are the joint work on the Southern Ontario Multimodal Passenger Study, urban transportation and the so-called Intermediate Capacity Transit System.

The Western committee has also become less active during the past year or so as the western provinces now seem to prefer bilateral contacts with the federal government as opposed to a regional approach.

While the formal mechanisms outlined above have been quite effective with respect to a number of important issues, others are handled through bodies such as the Roads and Transportation Association of Canada and the Canadian Conference of Motor Transport Administrators. There is also an annual meeting of provincial Tourism Ministers where transportation is inevitably a major area of concern. However, contacts between federal and provincial officials on specific matters probably account for the greatest volume of transactions. This process is facilitated by the fact that the preponderant part of Transport Canada staff are located in regional offices (see Annex A attached).

Finally, there are frequent meetings between the federal Minister and provincial counterparts. These meetings are more or less formal depending on the issues to be discussed and the wishes of the Ministers involved. Such meetings have been very useful in establishing the important concerns of the provinces on the one hand, and conveying to the provinces major federal concerns and policy priorities on the other. The new federal Minister has already met with his colleagues from the Western Region and Ontario.

3. TRANSPORTATION AND REGIONAL DEVELOPMENT

An efficient, multi-modal transportation system which facilitates the timely and reliable movement of Canadian products to domestic and international markets is an important element in promoting the competitive strength of Canadian industries. Transportation policies of both senior levels of

comités (CFPTPA—provinces de l'Atlantique, mis sur pied en 1969; CFPTO—provinces de l'Ouest, 1973; CFPTRO—Ontario, 1975; et CFPTQ—Québec, 1976) ont surtout été actifs entre le début des années 1970 et 1978.

Le plus actif, le Comité de la région de l'Atlantique traduit le sentiment aigu qu'à cette région que les principales questions touchant le transport devraient être étudiées dans les régions. Parmi les réussites du Comité figurent les travaux préliminaires aux changements dans le programme établi en vertu de la législation sur les taux de transport des marchandises dans la région Atlantique.

Le Comité du Québec se réunit deux fois par an environ. Il a constitué le centre principal où ont été traitées des questions comme les aéroports de Mirabel/Dorval et le service ferroviaire de banlieue de Montréal.

La direction du Comité de l'Ontario n'a pas tenu de réunion dernièrement. Les cadres de Transports Canada et du ministère des Transports et des Communications de l'Ontario communiquent toutefois entre eux régulièrement. En outre, de nombreuses consultations et des sessions de travail mixtes, rassemblent le personnel technique. Mentionnons par exemple les travaux communs sur l'étude sur les modes de transport de passagers du Sud de l'Ontario, le transport urbain et le service de transport en commun de capacité intermédiaire, comme on l'appelle.

Le Comité de la région de l'Ouest a relâché ses activités durant la dernière année environ, les provinces en cause semblant préférer une approche individuelle dans les négociations avec le gouvernement fédéral à une approche régionale.

Tandis que les mécanismes officiels exposés ci-dessus règlent assez efficacement de nombreuses questions importantes d'autres points sont traités par l'intermédiaire d'organismes comme l'Association des routes et transports du Canada et la Canadian Conference of Motor Transport Administrators. De plus, le transport tient inévitablement le haut du pavé à la réunion annuelle des ministères provinciaux du Tourisme. Cependant, les rapports entre les dirigeants fédéraux et provinciaux portant sur des questions précises sont probablement responsables de la majorité des transactions. Cette démarche se trouve facilitée par l'affectation dans des bureaux régionaux de beaucoup d'employés du Ministère (voir annexe A ci-jointe).

Finalement, le ministre fédéral rencontre fréquemment et séparément ses homologues provinciaux. Ces rencontres sont plus ou moins officielles selon les questions à l'ordre du jour et les désirs des ministres concernés. Elles ont été très utiles d'une part, pour cerner les préoccupations dominantes des provinces et d'autre part, pour communiquer aux provinces les principales préoccupations et politiques prioritaires du gouvernement fédéral. Le nouveau ministre fédéral a déjà rencontré ses homologues de l'Ouest et de l'Ontario.

3. LE TRANSPORT ET LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

L'établissement d'un réseau de transport multimodal efficace facilitant l'acheminement opportun et sûr des produits canadiens vers des marchés nationaux et internationaux, est un élément important qui sert à promouvoir la concurrence des industries canadiennes. Les politiques de transport élaborées

government, through the provision of rail, air, road and port infrastructure, have helped to put in place a good national system serving major centres in all parts of the country. The development of effective competition among and within modes has tended to ensure that the system generally responds to the needs of users. There remains, however, a continuing need to improve and strengthen the system, to remove bottlenecks, and to encourage needed investment. A variety of measures have been taken by the federal government over the past few years in this regard: for example, the provision of funds for port facilities in St. John's, Halifax, Saint John, Quebec City, Montreal, Thunder Bay, Churchill, Vancouver and Prince Rupert; the actual or planned construction of new or expanded airport facilities in Gander, Charlottetown, Quebec City, Hamilton, Regina, Saskatoon and Edmonton; the rationalization and improvement of rail passenger services through the establishment of VIA Rail, the purchase of 10 new train sets and the improvement of railway roadbeds; the improvement of ferry services in the Atlantic Provinces and the new St. Lawrence River rail ferry service; the implementation of the Prairie railway rehabilitation program, the purchase of hopper cars and the rehabilitation of box cars; and the funding of essential highway links in the Atlantic Provinces, Quebec and Western Canada.

Within the general economic policy objectives of promoting the stronger, more competitive sectors of the economy and keeping the demands for public sector financing within reasonable limits, it is necessary to continue to emphasize competition among modes and carriers, pricing based on market criteria reflecting the cost and quality of services provided, and the commercial viability of carriers as the principal basis for investment decisions. Some recent federal initiatives in this area include: the establishment of CN Marine and VIA Rail as separate Crown agencies to deliver more effective and efficient ferry and rail passenger services; revised legislation and the re-financing of CN and Air Canada; the re-financing of the St. Lawrence Seaway Authority and a new toll structure; the changes in Atlantic freight rate subsidies; and the phased-in implementation of additional user charges for air services and facilities.

Within the context of the medium-term economic strategy, transportation can and should be used as one of a variety of tools for the achievement of regional goals. Transportation is an important complement to regional development, but it is not a panacea. In many regions, the normal working of the marketplace has not and cannot resolve many of the development problems or bring about the realization of development opportunities. In such areas, a variety of special government measures are required, including transportation.

par les hauts fonctionnaires du gouvernement, grâce à l'établissement d'une infrastructure ferroviaire, aérienne, routière et portuaire, ont gradement contribué à la mise en œuvre d'un réseau national efficace qui dessert les principaux centres du pays. Grâce au développement d'une concurrence efficace entre les modes de transport et au niveau des modes de transport, il a été possible d'assurer que le système réponde aux besoins des usagers. Il n'en demeure pas moins qu'il faut continuer à améliorer et à renforcer le système, à éliminer les goulots économiques et à encourager les investissements nécessaires. A cet égard, le gouvernement a pris diverses mesures au cours des dernières années; par exemple: l'allocation de fonds pour les installations portuaires de Saint-Jean (Terre-Neuve), Halifax, Saint-Jean, Québec, Montréal, Thunder Bay, Churchill, Vancouver et Prince-Rupert; la construction actuelle ou prévue de nouveaux aéroports ou l'expansion des installations actuelles à Gander, Charlottetown, Québec, Hamilton, Régina, Saskatoon et Edmonton; la rationalisation et l'amélioration des services de trains de voyageurs grâce à l'inauguration de VIA Rail, l'achat de 10 nouveaux trains et aux améliorations apportées à la superstructure de la voie; l'amélioration des services de traversiers dans les provinces de l'Atlantique et le nouveau service de traversiers-rail du fleuve Saint-Laurent; la mise en œuvre de programme de restauration des voies ferrées des Prairies, l'achat de wagons-trémies et la restauration des wagons couverts; de même que le financement des routes essentielles des provinces de l'Atlantique, du Québec et de l'Ouest du Canada.

En ce qui a trait aux objectifs généraux de la politique économique qui visent à promouvoir les secteurs de l'économie plus puissants et plus concurrentiels de même qu'à garder les demandes de financement du secteur public dans des limites raisonnables, il faut continuer à souligner le besoin de concurrence entre les modes de transport et entre les transporteurs, l'établissement de prix fondés sur les critères du marché lesquels prix reflètent les coûts et la qualité des services rendus ainsi que la rentabilité des transporteurs à titre de justification principale des décisions prises en matière d'investissements. Certaines des récentes démarches du gouvernement fédéral à cet égard comprennent: l'établissement de CN Marine et de VIA Rail en tant que sociétés de la Couronne distinctes, et ce afin d'assurer des services plus efficaces et plus rentables de traversiers et de trains de voyageurs; une révision des lois et le refinancement de CN et de Air Canada; le refinancement de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et l'établissement d'une nouvelle structure des droits de péage; la modification des subventions accordées au chapitre des tarifs marchandises dans les provinces de l'Atlantique et l'imposition progressive de frais supplémentaires pour les usagers, en ce qui a trait aux installations et aux services aériens.

Dans le contexte de la stratégie économique à moyen terme, le transport pourrait et devrait être un des instruments nécessaires à la réalisation des objectifs régionaux. Le transport est essentiel au développement régional, mais il n'est pas une panacée. Dans bien des régions, les pratiques normales du marché n'ont pu, et ne peuvent, résoudre bien des problèmes du développement ou tirer profit des possibilités en matière de développement. Dans ces secteurs, le gouvernement doit prendre des mesures spéciales, notamment en matière de transport.

Utilizing transportation as a development tool for regional goals should, however, not be unconstrained. Many of the transportation measures that have been adopted in the past have turned out to be less than effective. For example, placing severe restrictions on railway pricing freedom or providing blanket subsidies over extended periods of time for freight movements have generally proven to be ineffectual in generating more balanced development in Canada. Also, investments in transportation facilities and services where there is little development potential has proven to be a significant misallocation of resources. Similarly, the provision of assistance for one mode over an extended period of time has contributed to structural rigidities in the transportation system and to modal distortions which in turn have frequently retarded various aspects of a regional economy.

For transportation then to be effective in regional development, the analytical and policy-formulation process must include at least four major elements. First, through analysis, one must identify the dominant characteristic of the region and its particular development problems and opportunities. Second, consideration should be given to the importance that transportation has in either resolving the development problems or in helping to realize the opportunities. In many cases, transportation may not be a very effective tool; in other cases, the opposite will be true. Third, if transportation is to be essential and effective, analysis should then identify what particular type of transportation is required. Fourth, whatever transportation intervention is chosen, the initiative should avoid: *a*) ongoing and "blanket" subsidies; *b*) extensive rate regulation and subsidization; *c*) distortion of modal choice; and *d*) the assumption through operating losses or cross-subsidization by the private sector of publicly-imposed duties to achieve regional goals.

In a regional context, it is important to keep in mind that often provincial and local governments do and must play a lead role in the provision of transportation services. These levels of government are better equipped and, indeed, often have the constitutional jurisdiction to deal with such issues as intra-provincial ferry services, highways, urban transportation, and access to remote areas. The federal government has and will play a role in those areas within its jurisdiction and fields of responsibility; more active provincial funding and responsibility will be required in local and provincial transportation fields.

4. TRANSPORT CANADA—DREE RELATIONS

Transport Canada maintains a close on-going working relationship with the Department of Regional Economic Expansion. A DREE regional officer is a member of each of the four federal-provincial transportation committees, which provides an excellent opportunity for an exchange of views between the

L'utilisation du transport comme instrument de développement visant à atteindre les objectifs régionaux ne devrait pas être sans contrainte. Bon nombre des mesures adoptées par le passé se sont avérées infructueuses. Par exemple, les restrictions rigoureuses imposées aux compagnies ferroviaires en ce qui a trait à l'établissement de prix ou les subventions de nature générale accordées à long terme au transport de marchandises n'ont pas donné lieu à un développement plus équilibré au Canada. Aussi, les investissements dans le secteur des services et des installations de transport, où il y a peu de possibilités d'expansion, ont constitué une mauvaise allocation des ressources. Parallèlement, l'aide accordée à un mode de transport sur une période prolongée a contribué à la création d'une certaine inflexibilité structurelle au niveau du réseau de transport et à une fausse représentation des moyens de transport, lesquels ont à leur tour souvent retardé divers aspects de l'économie régionale.

Pour que le transport contribue au développement régional, le processus d'analyse et de formulation de politiques doit comprendre au moins quatre éléments principaux. Premièrement, il faut déterminer, au moyen du processus d'analyse, la caractéristique prédominante d'une région et les problèmes et possibilités de développement qui lui sont propres. Deuxièmement, il faut tenir compte de l'importance du rôle que jouent les transports lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes d'expansion ou de tirer profit des possibilités qui existent. Dans bien des cas, le transport n'est pas un instrument efficace; dans d'autres cas, c'est tout à fait le contraire. Troisièmement, si le transport doit être un élément essentiel et efficace, le processus d'analyse doit donc déterminer le genre de transport nécessaire. Quatrièmement, quel que soit le moyen de transport choisi, il faut éviter: *a*) l'octroi de subventions permanentes et «de nature générale»; *b*) des règlements et des subventions ayant une trop grande portée en matière de tarification; *c*) une fausse représentation des moyens de transport et *d*) la prise en charge, par le secteur privé de droits que l'État impose en vue de la réalisation d'objectifs régionaux, et ce par le paiement des déficits d'exploitation et par le processus d'interfinancement.

À l'échelle régionale, il ne faut pas oublier que souvent, les gouvernements provinciaux et locaux jouent, et doivent jouer, un rôle important en ce qui a trait à la prestation de services de transport. Ces échelons sont non seulement plus aptes à traiter de questions telles les services de traversiers, les autoroutes, le transport urbain et l'accès aux régions éloignées d'une province, mais souvent, ces questions relèvent de leur compétence. Le gouvernement fédéral joue, et jouera un rôle important dans les domaines qui relèvent de sa compétence et qui sont de son ressort. Le gouvernement provincial devra assurer une plus grande responsabilité en ce qui a trait au transport local et provincial et il devra en assumer le financement.

4. RAPPORTS ENTRE TRANSPORTS CANADA ET LE MEER

Transports Canada entretient en permanence des relations de travail étroites avec le ministère de l'Expansion économique régionale. Un agent régional du MEER fait partie de chacun des quatre comités fédéraux-provinciaux sur les transports, ce qui ouvre la voie à des échanges de vues entre les deux

two federal departments as well as with the provinces. Transport Canada has an opportunity for input to many DREE sub-agreements either in terms of information or financial participation. In recent months departmental officials have worked closely with DREE on the federal response to the Sullivan Commission on Newfoundland transportation and on potential development opportunities in north-east British Columbia. In addition, strategic planners exchange information and ideas on developmental opportunities in the regions and the possible role transportation might play.

5. SOME TRANSPORT CANADA ACTIVITIES WITH MAJOR REGIONAL IMPACT

It may be useful to describe in some detail the following activities which are of major importance regionally.

(a) *Atlantic Provinces Transportation Program:*

This fairly comprehensive program was developed by federal and provincial officials in the Federal Provincial Committee on Atlantic Region Transportation (FPCART) and approved in May 1977 by the federal government and the governments of the four Atlantic Provinces. The objective of the program was to effect changes in Atlantic region freight subsidies and rail passenger services and to undertake new initiatives in bus, air and highway transportation. Federal commitments under the program were originally estimated at \$125M (\$100M for highway strengthening, \$21M for airport facilities and \$4M for bus service improvements).

(b) *Southern Ontario Multi-Modal Passenger Study*

This major federal-provincial study was an effort to coordinate federal-provincial planning with respect to the transportation needs of southern Ontario. It was undertaken in 1976 at the request of the federal and provincial Ministers of Transport following the decision in the autumn of 1975 to halt construction of the proposed Pickering International Airport. A Study Report was released jointly in October 1979, as a discussion paper. Comments from industry, other levels of government and the public were invited. Ministerial directions and decisions will be required this year on some issues in the Study Report.

(c) *Grain Transportation*

Since 1970, major efforts have been made by several governments to facilitate grain transportation, an issue of major concern in the western region and of importance to the Canadian economy as a whole. Specific federal efforts include:

- (1) purchase of 8,000 hopper cars (\$258M) with an additional 2,000 in the process of being acquired
- (2) rehabilitation of 5,000 box cars (\$19M)

ministères fédéraux de même qu'avec les provinces. Transports Canada a l'occasion de participer à la passation de nombreuses ententes secondaires du MEER en fournissant de renseignements ou par le biais d'une contribution financière. Les agents du Ministère ont dernièrement travaillé étroitement avec le MEER pour formuler la réponse du gouvernement fédéral à la Commission Sullivan sur le transport à Terre-Neuve et au sujet des possibilités de développement dans le Nord-est de la Colombie-Britannique. En outre, les planificateurs stratégiques échangent des renseignements et des idées sur les possibilités de développement dans les régions et le rôle éventuel que le transport pourrait jouer à cet égard.

5. QUELQUES ACTIVITÉS DE TRANSPORTS CANADA AYANT UNE INCIDENCE MAJEURE SUR LES RÉGIONS

Il peut être utile d'exposer en détail les activités suivantes qui sont d'une grande importance pour les régions.

a) *Programme de transport dans les provinces de l'Atlantique*

Ce programme assez exhaustif a été élaboré par des fonctionnaires du Comité fédéral-provincial sur les transports dans les provinces de l'Atlantique (CFPTPA) et approuvé le 7 mai 1977 par le gouvernement fédéral et les quatre provinces de l'Atlantique. Il avait pour but de mettre en application des modifications aux subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique et aux services de trains de voyageurs et de mettre en chantier de nouvelles initiatives dans le transport par autocar, avion et sur des voies rapides. Les engagements du gouvernement fédéral en vertu de ce programme étaient évalués à l'origine à 125 millions de dollars (\$100,000,000 pour l'amélioration de réseau routier, \$21,000,000 pour des installations aéroportuaires et \$4,000,000 pour des améliorations au service d'autocar).

b) *Étude sur les modes de transport de passagers dans le Sud de l'Ontario*

Cette étude fédérale-provinciale d'envergure représente une tentative de coordination de la planification à l'échelle fédérale-provinciale des besoins en transport dans le Sud de l'Ontario. Elle a été entreprise en 1976 à la demande des ministres du Transport des deux paliers d'administration, à la suite d'une décision prise à l'automne 1975 d'arrêter la construction de l'aéroport international de Pickering projeté. Un rapport a été diffusé conjointement en octobre 1979 sous la forme d'un document de travail. L'industrie, d'autres paliers d'administration et le public ont été invités à présenter leurs commentaires. Le Ministre devra transmettre des directives et prendre des décisions cette année sur certains points du rapport.

c) *Transport du grain*

Depuis 1970, plusieurs gouvernements ont tenté de faciliter le transport du grain, préoccupation dominante dans la région de l'Ouest et importante pour l'économie de l'ensemble du Canada. A cet effet, on note en particulier:

- 1) l'achat de 8,000 wagons-trémies, (\$258,000,000), 2,000 autres étant en instance d'achat
- 2) la remise en état de 5,000 wagons couverts (\$19,000,000)

(3) western railway branch line subsidy payments (\$602.3M from 1971-78)

(4) rail line rehabilitation (\$240M from 1977 to present)

(5) Port of Churchill improvements (approximately \$18M, 1968-80 with a further \$6M envisaged for 1981-82)

(6) improvements on the west coast:

—additional 10.4M bushels storage capacity at Burrard Inlet

—grain terminal at Prince Rupert (\$44M)

(7) improvements at the Port of Montreal

—upgrading truck loading facilities (\$2.4M)

(8) appointment of Grain Transportation Coordinator (Dr. Hugh Horner)

(d) *Maritime Freight Rates Act/Atlantic Region Freight Assistance Act (MFRA/ARFAA)*

These Acts illustrate federal government efforts to minimize the disadvantages to shippers caused by the remoteness of the Atlantic area from buyers. Beginning with the MFRA of 1927, subsidies on rail freight rates were introduced. Subsequent legislation provided subsidies to the truck mode as well.

In 1977 following extensive consultation with the four Atlantic Provinces, Cabinet agreed to certain changes which would make the Intra-Regional Freight Subsidy program more selective and more sensitive to regional economic development needs. Another subsidy program under these Acts is the Westbound Subsidy Program; it is currently the subject of thorough evaluation by federal and provincial officials.

In dollar terms, the amounts spent on these two programs are considerable. The Intra-Regional Freight Subsidy Program totalled \$35.7 million in 1979-80 with a proposed budget of \$28.6 million for 1980-81. Expenditures would have been about \$5 million less last year had not the changes in the program been phased in over two years.

Expenditures on the basic 30 per cent Westbound Subsidy Program for 1979-80 were \$19.2 million; the 1980-81 estimate is \$21.5 million. An additional \$5.4 million was spent on the selective portion of this program while \$7.9 million is expected to be spent in 1980-81.

(e) *Northern Transportation Company Limited*

Northern Transportation Company Limited (NTCL) is Canada's largest northern marine carrier. It serves the com-

3) les versements de subventions aux embranchements ferroviaires dans l'Ouest (602.3 millions de dollars entre 1971 et 1978)

4) la remise en service de lignes de chemin fer (\$240,000,-000 de 1977 à nos jours)

5) des améliorations au port de Churchill (environ \$18 000 000 de 1968 à 1980, \$6 000 000 supplémentaires étant prévus pour 1981-1982)

6) des améliorations sur la côte ouest:

—l'accroissement de la capacité d'emmagasinage de 10.4 millions de boisseaux à Burrard Inlet

—un terminus à grains à Prince-Rupert (Ridley Island)

7) des améliorations au port de Montréal

—améliorer les installations de chargement des camions (\$2 400 000)

8) nomination du coordinateur au transport du grain (M. Hugh Horner).

d) *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes/Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique (LTTMPM/LSTMRA)*

Les lois précitées témoignent des efforts du gouvernement fédéral en vue de réduire au minimum les inconvénients qu'occasionne aux expéditeurs la grande distance entre la région de l'Atlantique et les acheteurs. L'adoption de la LTTMPM en 1927 a marqué le début des subventions aux taux de transport de marchandises par chemin de fer. Les lois ultérieures ont également autorisé l'octroi de subventions au camionnage.

Après une vaste consultation avec les quatre provinces de l'Atlantique, le Cabinet a accepté en 1977 de modifier quelque peu le programme de subventions au transport intra-régional de marchandises afin de rendre celui-ci plus sélectif et davantage sensible aux besoins du développement économique régional. Le programme de subventions au transport de marchandises vers l'ouest, également créé en vertu des lois susmentionnées, fait actuellement l'objet d'une évaluation minutieuse de la part de fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

Le coût de ces deux programmes est jusqu'à présent considérable. Le programme de subventions au transport intra-régional de marchandises a coûté au total 35.7 millions de dollars en 1979-1980 et un budget de 28.6 millions de dollars a été proposé pour 1980-1981. Environ 5 millions de dollars auraient pu être épargnés l'année dernière si les changements au programme n'avaient pas été échelonnés sur deux ans.

Les dépenses engagées à l'égard du programme de subventions au transport de marchandises vers l'Ouest pour les subventions de base de 30 p. 100 se sont élevées à 19.2 millions de dollars en 1979-1980 et les prévisions pour 1980-1981 atteignent 21.5 millions de dollars. Les subventions sélectives accordées en vertu de ce programme ont nécessité quelque 5.4 millions de dollars et on prévoit que cette somme sera portée à 7.9 millions de dollars en 1980-1981.

e) *La Société des transports du Nord Ltée*

La Société des transports du Nord Ltée (STNL) représente le plus important transporteur maritime au Nord au Canada.

munity resupply, oil and gas, and mining industry needs in the Mackenzie River Basin and Western Arctic coast. The Company also operates a resupply service from Churchill to the six Keewatin District settlements on Hudson Bay and also the Grimshaw Trucking Ltd. in Alberta and the Northwest Territories. The marine fleet comprises three coastal vessels, 29 tugboats and 167 barges and the company employs about 800 people. NTCL is a crown corporation, operating under Schedule D of the Financial Administration Act. The 1970's were a period of traffic fluctuations, increasing operating costs and heavy debt-servicing costs for the Company, resulting in substantial losses. However, refinancing and aggressive efforts to cut costs have resulted in much improved financial performance in the past several years, and the Company realized a consolidated net profit of over \$2 million in 1979. The 1980 capital budget for the Company amounts to \$2,030,000 financed by internally generated funds of \$1,630,000 and a first mortgage of \$400,000. The 1981 forecast capital budget is \$1,885,000.

(f) C.N. Marine

During the calendar year 1979, a total of \$122.1 million was spent on this Atlantic region program with \$125.5 million forecast for 1980. The individual sub-programs comprising CN Marine's operations are as follows with 1980 forecast costs shown in brackets:

1. *Gulf Service (North Sydney - Port aux Basques)* \$36 (\$36.6) million
2. *Newfoundland Coastal Services* \$28.8 (\$29.6) million
3. *P.E.I.—Tormentine Passenger Services* \$17.8 (\$17.8) million
4. *Digby-Saint John Ferry* \$4.6 (\$3.8) million
5. *Yarmouth-Bar/Harbour Ferry* \$1.7 (\$2.4) million
6. *Yarmouth-Portland Ferry* \$4.6 (\$4.5) million
7. *Argentia-North Sydney Services* \$7.2 (\$8.3) million
8. *Rail Car Services*
 - (a) North Sydney—Port aux Basques \$18.7 (\$19.7) million
 - (b) P.E.I.—Tormentine \$2.7 (\$2.7) million

(g) Policy for the Provision of Air Transportation Facilities and services in the Yukon and Northwest Territories

The objective of this Arctic air facilities policy is to enable the operation of regular reliable air services to communities in the Yukon and Northwest Territories. The current policy was first approved by Cabinet in February, 1974 and subsequently

Elle s'occupe de répondre aux besoins collectifs en réapprovisionnement, pétrole et gaz, ainsi qu'aux besoins de l'industrie minière dans le bassin du fleuve Mackenzie et sur la côte ouest de l'Arctique. La Société exploite en outre un service de réapprovisionnement entre Churchill et les six villages du district de Keewatin sur la baie d'Hudson, ainsi que la compagnie Grimshaw Trucking Ltd. en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest. La flotte navale comprend trois navires côtiers, 29 remorqueurs et 167 chalands et la compagnie compte environ 800 employés. La STNL est une société de la Couronne, assujettie aux dispositions de l'annexe D de la Loi sur l'administration financière. Durant les années 1970, la compagnie a fait face à des fluctuations du trafic, des coûts d'exploitation croissants et des coûts imposants au titre du service de la dette, ce qui lui a occasionné de lourdes pertes. Toutefois, des pratiques de refinancement et des efforts soutenus en vue de réduire les pertes ont amélioré de beaucoup sa situation financière au cours des dernières années et la Société a réalisé en profit consolidé net de plus de 2 millions de dollars en 1979. Le budget de 1980 de la Société se monte à 2,030,000\$ et est financé par des fonds générés de l'intérieur de l'ordre de 1,630,000\$ et une première hypothèque de 400,000\$. On prévoit un budget d'immobilisation de 1,885,000\$ en 1981.

f) Le CN Marine

Durant l'année civile 1979, 122.1 millions de dollars ont été dépensés au total du chapitre de ce programme de la région de l'Atlantique, chiffre que les prévisions établissent à 125.5 millions de dollars en 1981. Voici les sous-programmes composant l'exploitation de CN Marine, les coûts prévus pour 1980 figurant entre parenthèses;

1. *Service dans le Golfe (North Sydney - Port-aux-Basques)* 36 (36.6) millions de dollars
2. *Services sur la côte de Terre-Neuve* 28.8 (29.6) millions de dollars
3. *Services de passagers I. du P.E. - Tormentine* 17.8 (17.8) millions de dollars
4. *Traversier Digby—Saint-Jean (N.B.)* 4.6 (3.8) millions de dollars
5. *Traversier Yarmouth—Bar Harbour* 1.7 (2.4) millions de dollars
6. *Traversier Yarmouth—Portland* 4.6 (4.5) millions de dollars
7. *Services Argentia—North Sydney* 7.2 (8.3) millions de dollars
8. *Services ferroviaires*
 - a) North Sydney—Port-aux-Basques 18.7 (19.7) millions de dollars
 - b) I. du P.E.—Tormentine 2.7 (2.7) millions de dollars

g) Politique relative à la prestation d'installations et de services aériens au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest

Cette politique relative aux installations aériennes dans l'Arctique a pour but de permettre l'exploitation de services aériens réguliers et fiables à destination d'agglomérations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. La politique en

updated in terms of funding and timing limits by a Treasury Board Submission approved in May 1977. Under the policy, Transport Canada is responsible for the provision and operation of airports and air navigation aids, and for the training of airport maintenance and observer/communicator staff. Three categories of airports are provided for: Arctic A (*for Boeing 737 or 727 class aircraft*), Arctic B (*for HS 748 and other medium twin engine aircraft*), and Arctic C (*for Twin Otter and other light twin aircraft*).

The eleven Arctic A airports are all owned and operated by Transport Canada. The capital expenditures at these airports are now primarily for renovations and replacements with a total capital spending ceiling of \$56 M over 5 (*or more*) years from May 1977. The fifty-one Arctic B and C airports are to be operated by the Territorial Governments upon completion, with Transport Canada funding operations and maintenance deficits through grants and contributions. Development work is complete or near completion (*minor expenditures required*) at 20 of these airports, leaving 31 with development under way or yet to start. The Arctic B & C airports have a total capital expenditure ceiling of \$81 M to the end of 1982/83.

The following lists the approved funding levels for the Arctic program in 1980/81:

	(\$1,000s)
(a) Capital (<i>total for all sites</i>)	13,569.2
(b) Grants and Contributions (<i>toward the operating deficit of those airports operated by the Territorial Government</i>)	2,236.0

Transport Canada operations and maintenance expenditures in the Arctic are not isolated from the total air program.

6. TRANSPORT CANADA'S FEDERAL-PROVINCIAL PROGRAMS

As will be readily seen, a very small portion of our department's activities are undertaken as formal federal-provincial programs. The most significant are described in some detail in Annex B. Programs listed are:

- Atlantic Provinces primary highway strengthening/improvement program—New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, Prince Edward Island
- The bus portion of the Atlantic Provinces transportation program
- Water Transportation Assistance Program
- Railway relocation and crossing act
- Urban Transportation assistance program

vigueur a été approuvée pour la première fois par le Cabinet en 1974 et mise à jour par la suite sur le plan du financement et des échéances par une présentation au Conseil du Trésor approuvée en mai 1977. Aux termes de la politique, Transport Canada est responsable de la fourniture et de l'exploitation d'aéroports et d'aides à la navigation aérienne, de même que de la formation du personnel d'entretien de l'aéroport, des préposés à l'observation et aux communications. Il existe trois catégories d'aéroports: la catégorie A de l'Arctique (pour les Boeing 737 ou 727), la catégorie B de l'Arctique (pour les HS 748 ou d'autres bimoteurs moyens) et la catégorie C de l'Arctique (pour les Twin Otter et d'autres bimoteurs légers).

Les onze aéroports de la catégorie A de l'Arctique appartiennent tous à Transport Canada et sont tous exploités par le Ministère. Les dépenses d'immobilisations de ces aéroports concernent principalement les renovations et les travaux de remplacement et sont plafonnées à 56 millions de dollars répartis sur 5 (ou plus) ans à compter de mai 1977. Dès leur achèvement, les cinquante et un aéroports des catégories B et C de l'Arctique seront exploités par l'administration des Territoires. Pour sa part, Transport Canada, financera les déficits d'exploitation et d'entretien au moyen de subventions et de contributions. Les travaux d'aménagement sont terminés ou presque (dépenses mineures nécessaires) à 20 de ces aéroports, ce qui signifie que la construction de 31 aéroports est en cours ou le sera bientôt. Les aéroports de catégories B et C de l'Arctique bénéficient d'un plafond de dépenses d'immobilisations total de 81 millions d'ici la fin de 1982-1983.

Voici la liste des fonds approuvés pour le programme de l'Arctique en 1980-1981:

	(\$1,000)
a) Immobilisations (pour tous les emplacements)	13,569.2
b) Subventions et contributions (à l'égard du déficit d'exploitation des aéroports exploités par l'administration des Territoires)	2,236.0

Les dépenses d'exploitation et d'entretien de Transports Canada dans l'Arctique sont intégrées à l'ensemble du programme aérien.

6. PROGRAMMES FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX DE TRANSPORTS CANADA

Comme il sera facile de le constater une fraction seulement des activités du Ministère sont considérées officiellement comme des programmes fédéraux-provinciaux. L'annexe B expose en détail les plus importantes, dont:

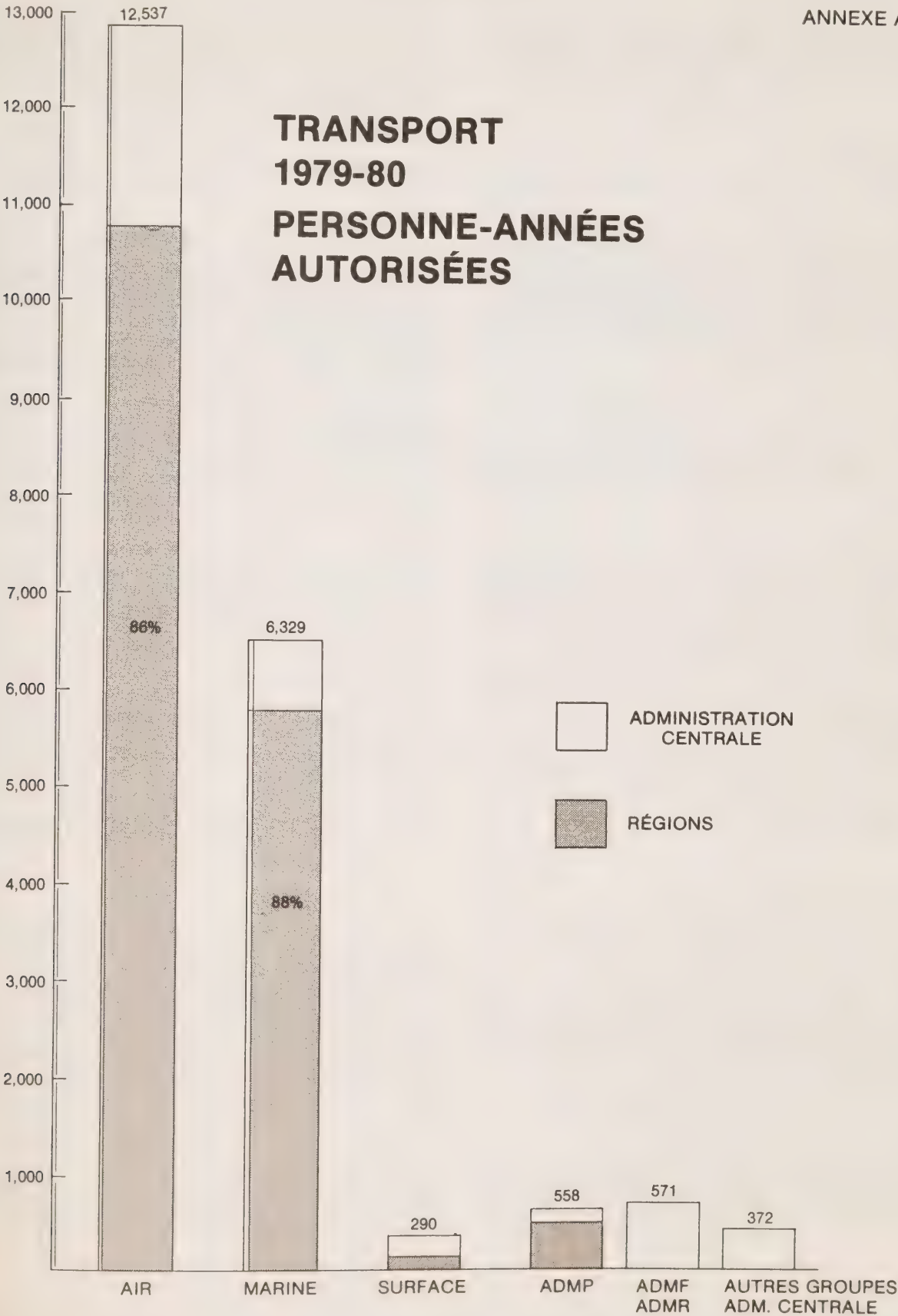
- programme principal d'amélioration du réseau routier dans les provinces de l'Atlantique—Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Île du Prince-Édouard
- partie du programme de transport dans les provinces de l'Atlantique se rapportant aux services d'autocar
- programme d'aide au transport maritime
- Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer
- programme d'assistance au transport urbain

ANNEX A



ANNEXE A

**TRANSPORT
1979-80
PERSONNE-ANNÉES
AUTORISÉES**



ATLANTIC PROVINCES PRIMARY HIGHWAY
STRENGTHENING/IMPROVEMENT PROGRAM—
NEW BRUNSWICK, NEWFOUNDLAND, NOVA
SCOTIA, PRINCE EDWARD ISLAND

Administered by:

Highway Branch

Purpose:

This program is designed to enable Canada and the Atlantic Provinces to jointly finance the strengthening/improvement of certain primary highway links in New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia and Prince Edward Island to permit the adoption of specified uniform truck load capacity compatible with that of the Prairie Provinces and close to that of British Columbia, Ontario and Quebec.

Authority:

Bilateral federal-provincial agreements with each of the four Atlantic provinces with Transport Canada as the federal signatory.

Time Frame:

The original submission made jointly by the four Atlantic Premiers to the Federal Minister of Transport proposed a ten year program. Agreements, as detailed below, were signed to deal with improvements identified as high priority, with a commitment to substantively investigate and evaluate the merit of a succeeding program. The agreement with Nova Scotia covers fiscal years 1977-78 to 1979-80, the agreement with Newfoundland covers fiscal years 1978-79 to 1980-81 and the agreements with Prince Edward Island and New Brunswick cover fiscal years 1977-78 to 1980-81. In each case, an additional year is provided for the completion of projects approved during the life of the agreement. Program completed in Nova Scotia, and in last year for P.E.I., N.B. and Newfoundland.

Financing and Operation:

The Surface Administration of Transport Canada provides the federal share, \$100 million, of the total program cost, \$200 million.

Project selection and evaluation is carried out by a joint federal-provincial management committee set up under each agreement; construction is carried out by the provincial highway departments with federal payments being made upon receipt of claim.

Payments:

Payments for fiscal year 1980-81 will amount to \$20.3 million and final or catch-up payments for year 1981-82 are anticipated at \$8.0 million.

PROGRAMME DE RENFORCEMENT ET D'AMÉLIO-
RATION DES ROUTES PRINCIPALES DES PROVIN-
CES DE L'ATLANTIQUE—NOUVEAU-BRUNSWICK,
TERRE-NEUVE, NOUVELLE-ÉCOSSE, ÎLE-DU-
PRINCE-ÉDOUARD

Appliqué par:

La direction des routes

Objectif:

Ce programme a été conçu en vue de permettre au Canada et aux provinces de l'Atlantique de financer conjointement le renforcement et l'amélioration de certaines routes principales du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard afin de leur donner une capacité de charge uniforme comparable à celle des routes des provinces des Prairies et semblable à celle des routes de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec.

Autorisation:

Ententes bilatérales fédérales-provinciales conclues avec chacune des quatre provinces concernées. Transports Canada a signé ces ententes pour le compte du gouvernement fédéral.

Calendrier:

Dans leur premier exposé conjoint au ministre fédéral des Transports, les premiers ministres des provinces de l'Atlantique recommandaient un programme d'une durée de 10 ans. Les ententes ont été signées en vue d'améliorations jugées prioritaires et comportent une clause selon laquelle les avantages d'un programme complémentaire seront pris en considération. L'accord conclu avec la Nouvelle-Écosse a été en vigueur pour la période de 1977-78 à 1979-1980, celui avec Terre-Neuve l'est de 1978-1979 à 1980-1981, et ceux avec l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick le sont de 1977-1978 à 1980-1981. Dans chacun des cas, une année supplémentaire est accordée pour l'exécution des projets autorisés pendant la durée de l'entente. Le programme, terminé en Nouvelle-Écosse, est dans sa dernière année à l'Î.-P.-É., au N.-B. et à T.-N.

Financement et fonctionnement:

L'Administration canadienne des transports de surface paie la part du fédéral (100 millions de dollars) des coûts du programme (200 millions de dollars).

Un comité mixte de gestion (fédéral-provincial), formé en vertu de chaque entente, effectue le choix et l'évaluation des projets; la construction des routes est assurée par le ministère de la Voirie de chacune des provinces, et le gouvernement fédéral y contribue lorsqu'on lui présente une demande en ce sens.

Paiements:

Les paiements pour l'année financière 1980-1981 s'élèveront à \$20,300,000, et on prévoit que les paiements pour solde de tout compte et paiements de rattrapage pour l'année 1981-1982 atteindront 8 millions de dollars.

THE BUS PORTION OF THE ATLANTIC PROVINCES TRANSPORTATION PROGRAM*Administered by:*

Motor Carrier Branch

Purpose:

This program is designed to improve the level of passenger service in the Atlantic Provinces.

Authority:

Program was agreed to by the Federal Minister of Transport and the Premiers of the Atlantic Provinces in 1977. Agreements must be made with the provinces/carriers for each specific project.

Time Frame:

This program has a duration of four years starting in fiscal year 1977-78. Extension of one year, without additional funds, might be necessary to allow all eligible carriers to formulate proposals.

Financing and Operation:

Federal financial assistance not to exceed \$4 million over the time frame of the program for capital improvements such as terminal and equipment will be provided for this program on condition that bus service improvements are agreed to.

Payments:

Payments have already been made to Prince Edward Island and New Brunswick, Nova Scotia and Newfoundland for purchases of several intercity motor coaches amounting to \$2.5 million. Remaining payment of \$1.5 million anticipated during fiscal year 1980-81.

WATER TRANSPORTATION ASSISTANCE PROGRAM*Administered by:*

Water Transportation Assistance Directorate.

Purpose:

Participation in policy formulation with regard to federal assistance of water transportation services in Canada; development, implementation and monitoring of programs for the operation of certain coastal and ferry services and related terminal services, particularly those for which Canada has accepted responsibility under the terms of Union and Confederation; provisions of subsidies in support of various international, interprovincial and intraprovincial ferries and conventional shipping services which are considered important to the national transportation network.

Authority:

1. Terms of Confederation between Canada and Prince Edward Island.

PROGRAMME D'AIDE AU TRANSPORT PAR AUTOCAR DANS LES PROVINCES DE L'ATLANTIQUE*Appliqué par:*

La direction du Transport routier

Objectifs:

Ce programme a été conçu en vue d'améliorer la qualité du service de transport par autocar dans les provinces de l'Atlantique.

Autorisation:

Ce programme a reçu l'autorisation du ministre fédéral des Transports et des quatre premiers ministres des provinces de l'Atlantique en 1977. Pour chacun des projets, des ententes doivent être conclues avec les provinces et les transporteurs.

Calendrier:

Il s'agit d'un programme quadriennal qui a débuté au cours de l'année financière 1977-1978. Il sera peut-être nécessaire de le prolonger d'un an, sans y affecter d'autres fonds, pour permettre à tous les transporteurs admissibles de faire des propositions.

Financement et fonctionnement:

La contribution du gouvernement fédéral, laquelle ne dépassera pas 4 millions de dollars pendant la durée du programme d'améliorations majeures, comme la construction de terminus et l'acquisition de matériel, sera accordée pour ce programme si des ententes sont conclues en vue de l'amélioration du service de transport par autocar.

Paielements:

L'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve ont déjà reçu \$2,500,000 pour l'achat de plusieurs autocars. On prévoit un autre paiement de \$1,500,000 pendant l'année financière 1980-1981.

PROGRAMME D'AIDE FINANCIÈRE AU TRANSPORT MARITIME*Appliqué par:*

La direction générale de l'Aide au transport maritime

Objectifs:

Participer à l'élaboration de la politique fédérale d'aide aux services de transport par eau du Canada; élaborer, mettre en œuvre et contrôler des programmes relatifs à l'exploitation de certains services de cabotage et de traversiers ainsi que de certains services portuaires connexes, notamment de ceux dont le Canada est responsable en vertu du Pacte Confédératif; accorder des subventions aux divers services de traversiers et de navigation internationaux, interprovinciaux et intraprovinciaux que l'on juge importants au sein du réseau de transport national.

Autorisation:

1. Acte confédératif régissant l'union de l'Île-du-Prince-Édouard au Canada.

2. Terms of Union between Canada and Newfoundland.
3. Order in Council authorizing Yarmouth/Bar Harbour ferry service.
4. Federal/Provincial Agreement covering service between mainland Canada and Magdalen Islands.
5. Order in Council covering Digby/Saint John ferry service.
6. Federal/Provincial Agreement governing financial support for coastal shipping services in British Columbia.
7. National Transportation Act and Cabinet Decision/Treasury Board Decision approving transfer of subsidy responsibility from the Canadian Transportation Commission (CTC) to Department of Transport.
8. Federal/Provincial Agreement governing financial support of six local ferries in Newfoundland.
9. Federal/Provincial Agreement governing financial support for coastal shipping services in Quebec.

Financing and Operation:

1. Services operated by companies other than CN Marine.

On April 1, 1977, the Water Transportation Assistance Directorate assumed responsibility for subsidization water transportation services previously subsidized by the CTC. The subsidized services in this category were as follows:

- Caribou, N.S./Wood Islands, P.E.I.
- Souris, P.E.I./Cap-aux-Meules, Quebec
- St. Barbe Nfld./Blanc Sablon, Que.
- Kingsville and Leamington Ont./Pele Island.
- Grand Manan/Blacks Harbour NB. (*costs of subsidization of this service are shared with the provincial government*).
- Bell Island/Portugal Cove Nfld.
- Burnside/St. Brendan's Nfld.
- Cobb's Arm/Change Islands Nfld.
- Carmanville/Fogo Nfld.
- Greenspond/Hadger's Quay Nfld.
- St. Patrick's/Little Bay Island Nfld.
- Conventional shipping service from Montreal to Corner Brook and St. John's Nfld.
- Conventional shipping service from Montreal to Quebec North Shore; (*costs of subsidization of this service are shared with the provincial government*).

Administration of the Newfoundland services, the British Columbia coastal shipping, and the Quebec North Shore service have been transferred to the respective provinces. In 1979, an agreement with the Province of Ontario divested the federal government of further subsidization of the Kingsville and Leamington, Ont./Pele Island service.

2. Services operated by CN hearing.

The ferry and coastal services administered by the Water Transportation Assistance Directorate and managed and oper-

2. Acte d'Union rattachant Terre-Neuve au Canada.
3. Décret du conseil autorisant le service de traversier entre Yarmouth et Bar Harbour.
4. Entente fédérale-provinciale relative au service de transport entre le Canada continental et les Îles-de-la-Madeleine.
5. Décret du conseil régissant le service de traversier entre Digby et Saint-Jean (N.-B.).
6. Entente fédérale-provinciale régissant l'aide financière accordée aux services de cabotage de la Colombie-Britannique.
7. Loi nationale sur les transports et décision du cabinet ou du Conseil du Trésor pour approuver le transfert des attributions en matière de subvention de la Commission canadienne des transports (CCT) au ministère des Transports.
8. Entente fédérale-provinciale régissant l'aide financière accordée à six traversiers locaux de Terre-Neuve.
9. Entente fédérale-provinciale régissant l'aide financière accordée aux services de cabotage du Québec.

Financement et fonctionnement:

1. Services exploités par d'autres compagnies que CN Marine.

Le 1^{er} avril 1977, la direction générale de l'Aide au transport maritime s'est engagée à subventionner les services de transport par eau que subventionnait auparavant la CCT. Les services de cette catégorie qui ont reçu une subvention sont les suivants:

- de Caribou (N-É) à Wood Islands (Î-P-É);
- de Souris (Î-P-É) à Cap-aux-Meules (Québec);
- de Sainte-Barbe (T-N) à Blanc-Sablon (Québec);
- de Kingsville et de Leamington (Ont) à l'Île Pelée;
- de Grand Manan à Blacks Harbour (N-B) (le gouvernement provincial participe aussi à la subvention accordée à ce service);
- de l'Île Bell à Portugal Cove (T-N);
- de Burnside à St. Brendan's (T-N);
- de Cobb's Arm à Change Islands (T-N);
- de Carmanville à Fogo (T-N);
- de Greenspond à Badger's Quay (T-N);
- de St. Patrick's à l'Île Little Bay (T-N);
- le service conventionnel de transport maritime entre Montréal, Corner Brook et Saint-Jean (T-N);
- le service conventionnel de transport maritime entre Montréal et la côte nord du Québec (le gouvernement provincial participe aussi à la subvention accordée à ce service);

L'administration des six services de Terre-Neuve, du service de cabotage de la Colombie-Britannique et de la desserte de la côte nord du Québec a été cédée aux provinces concernées. En 1979, une entente conclue avec la province de l'Ontario déchargea le gouvernement fédéral de l'octroi d'autres subventions au service reliant Kingsville et Leamington (Ont) à l'Île Pelée.

2. Services exploités par CN Marine.

Voici les services de traversiers et de cabotage administrés par la direction générale de l'Aide au transport maritime et

ated on behalf of Transport Canada by CN Marine are as follows:

- Cape Tormentime NB/Borden PEI.
- North Sydney NS/Port-aux-Basques Nfld.
- North Sydney NS/Argentina Nfld (*summer seasonal*).
- Saint John NB/Digby NS.
- Yarmouth NS/Bar Harbor, Maine (*summer seasonal*).
- Yarmouth NS/Portland, Maine (*winter seasonal*).
- Newfoundland and Labrador coastal service.

An Order-in-Council in May, 1979, and a Tri-partite Agreement between the Crown, CN, and CN Marine established the present working agreement, whereby the Crown entrusted certain lands to CN and, in exchange for shares with Canadian National Railway Company, transferred the major part of the assets needed for the operation of the ferry services to CN. These assets were then sold to CN Marine. Commencing on 1 January 1979, annual fixed-price contracts have been agreed between the Department of Transport and CN Marine for the operation of each of the above ferry services. CN Marine are now responsible for the provisions of the 21 vessels required for these services, in addition to seasonal, time-chartered vessels required for the coastal service.

Vessel Inventory:

Transport Canada owns six vessels, five of which are used in some of the services listed above. These are chartered to private operators for use in subsidized services. The sixth vessel is currently for sale through Crown Assets.

For further information;

General:

Director-General,
Water Transportation Assistance Directorate.
Canadian Surface Transportation Administration, Transport Canada,
Ottawa.

May 29, 1980.

FINANCIAL ASSISTANCE TO THE CONSTRUCTION AND OPERATION OF MUNICIPAL AND OTHER AIRPORTS

(Part of the Air Transportation Program)

Administered By:

The Airport Planning Branch of Airports and Construction Services.

Purpose:

To provide municipalities and other public bodies with financial assistance for the construction and operation of airports.

dirigés et exploités par CN Marine pour le compte de Transports Canada:

- de Cap-Tourmentin (N-B) à Borden (Î-P-É);
- de North Sydney (N-É) à Port-aux-Basques (T-N);
- de North Sydney (N-É) à Argentinia (T-N) (l'été);
- de Saint-Jean (N-B) à Digby (N-É);
- de Yarmouth (N-É) à Bar Harbour (Maine) (l'été);
- de Yarmouth (N-É) à Portland (Maine) (l'hiver);
- le service de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador.

Un décret du conseil de mai 1979 et une entente tripartite conclue entre la Couronne, le CN et CN Marine ont établi le présent modus vivendi selon lequel la Couronne a confié certains terrains au CN et lui a cédé la majeure partie des éléments d'actif nécessaires à l'exploitation des services de traversiers, en échange d'actions de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada. Le CN a vendu ensuite ces éléments d'actif à CN Marine. Depuis le 1^{er} janvier 1979, le ministère des Transports et CN Marine ont conclu des contrats annuels à prix fixe pour l'exploitation de chacun des services de traversiers précités. Il incombe maintenant à CN Marine de fournir les 21 bâtiments nécessaires à ces services, en plus des bâtiments saisonniers affrétés à terme qui sont nécessaires au service de cabotage.

Inventaire des bâtiments:

Transports Canada possède six bâtiments, dont cinq servent à la prestation de certains des services précités. Ils sont frétés à des exploitants privés pour servir à la prestation de services subventionnés. Le sixième bâtiment est actuellement mis en vente par l'entremise de la Corporation de disposition des biens de la Couronne.

Renseignements généraux:

Directeur général
Direction générale de l'Aide au transport maritime
Administration canadienne des transports de surface
Transports Canada
Ottawa

Le 29 mai 1980

AIDE FINANCIÈRE À LA CONSTRUCTION ET À L'EXPLOITATION DES AÉROPORTS MUNICIPAUX ET AUTRES

(Fait partie du programme de l'Administration canadienne du transport aérien)

Administrée par:

La direction de la Planification aéroportuaire des Services des aéroports et de la construction

Objectifs:

Fournir aux municipalités et à d'autres organismes publics une aide financière pour la construction et l'exploitation d'aéroports.

Authority:

This program falls within the scope of the Aeronautics Act.

Time Frame:

This is a continuing program.

The current policy came into effect on July 13, 1972. At the outset of the program, assistance was provided to airports falling into the National Group category, and to airports in the Community Group, which consisted of airports of predominantly local interest. As a result of a recent change to the program; assistance for construction and operation of airports is now available only to airports in the National Group.

Financing and Operation:

The financial assistance is restricted to eligible public airports operated by municipalities or other public bodies.

Eligibility:

To be eligible for assistance, the public airport must qualify for the National Group which consists of those airports which have an Air Traffic Demand Index of 400 or more e.g., Hamilton and Sudbury, Ont., and Prince Albert, Sask. It also includes airports with an Air Traffic Demand Index below 400 in those cases where:

(1) the airport was eligible for an operating subsidy as of December 31, 1971, under the policy in effect at that time so long as the airport receives a Class I or Class II Air Carrier Service;

(2) the airport is designated as eligible for the assistance available to this group on the basis of factors related to aviation, sociological and/or economic benefits provided the airport receives a Class I or Class II Air Carrier Service.

Assistance:

(1) Operating—An annual subsidy up to an approved level, where airport revenue is not sufficient to meet the operating costs including depreciation, interest, and a reasonable amount for administrative expenses; and,

(2) Capital—The facilities required for the operation of the airport may be provided by Transport Canada.

*Payments:**Autorisation:*

Ce programme est autorisé en vertu de la Loi sur l'aéronautique.

Calendrier:

Il s'agit d'un programme permanent.

La politique actuelle est entrée en vigueur le 13 juillet 1972. Au début du programme, l'aide financière était destinée aux aéroports du groupe des aéroports nationaux et de celui des aéroports locaux, soit les aéroports servant principalement les intérêts locaux. Suite à une modification apportée récemment au programme, l'aide financière à la construction et à l'exploitation n'est accordée qu'au groupe des aéroports nationaux.

Financement et fonctionnement:

Le programme d'aide financière est destiné exclusivement aux aéroports publics admissibles, exploités par des municipalités et d'autres organismes publics.

Admissibilité:

Pour avoir droit aux subventions, l'aéroport public doit répondre aux conditions d'admissibilité du groupe des aéroports nationaux, qui comprend les aéroports dont l'indice de la demande de trafic aérien est égal ou supérieur à 400; exemples: Hamilton et Sudbury (Ontario) et Prince-Albert (Saskatchewan). Ce groupe comprend aussi les aéroports dont l'indice en question est inférieur à 400, mais qui répondent aux conditions suivantes:

1) ils étaient admissibles aux subventions d'exploitation au 31 décembre 1971, en vertu de la politique qui était en vigueur à cette date, à condition de recevoir des services de transport aérien de classe I ou II;

2) ils sont jugés admissibles à l'aide prévue pour le groupe en question, d'après des facteurs relatifs à l'aviation ou à leur rôle social et économique, pourvu qu'ils reçoivent des services de transport aérien de classe I ou II.

Aide:

1) Exploitation—Subvention annuelle dont le montant peut atteindre un niveau approuvé, lorsque les recettes de l'aéroport ne suffisent pas à payer les frais d'exploitation, y compris l'amortissement, les intérêts et un montant raisonnable pour les frais d'administration; et

2) Investissement—Les installations nécessaires à l'exploitation de l'aéroport peuvent être fournies par le ministère des Transports.

Paiements:

**Capital and Operating Assistance Payments to Municipalities or
Other Public Bodies (By Province)**

Province	1974-75 Expenditure	1975-76 Expenditure	1976-77 Expenditure	1977-78 Expenditure	1978-79 Expenditure	1979-80 Expenditure
	(\$000)	(\$000)	(\$000)	(\$000)	(\$000)	(\$000)
Newfoundland	490	363	372	369	100	—
Nova Scotia	62	176	182	124	—	—
New Brunswick	57	40	183	413	776	698
Quebec	475	781	1,812	2,191	1,411	1,282
Ontario	642	1,391	1,922	1,814	2,660	1,670
Manitoba	327	924	975	875	2,079	1,035
Saskatchewan	92	334	155	605	515	285
Alberta	821	754	524	431	1,410	—
British Columbia	358	684	1,034	1,478	725	436
Total	3,324	5,447	7,157	8,300	9,676	5,406

*The total contributions for 1979-80 are significantly lower than the previous years because the capital portion of the Airports Financial Assistance Policy was terminated on March 31, 1979.

**Subventions à l'exploitation et aux investissements versées aux municipalités ou
à d'autres organismes publics (par province)**

Provinces	Dépenses 1974-1975	Dépenses 1975-1976	Dépenses 1976-1977	Dépenses 1977-1978	Dépenses 1978-1979	Dépenses 1979-1980
	(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)
Terre-Neuve	490	363	372	369	100	—
Nouvelle-Écosse	62	176	182	124	—	—
Nouveau-Brunswick	57	40	183	413	776	698
Québec	475	781	1,812	2,191	1,411	1,282
Ontario	642	1,391	1,922	1,814	2,660	1,670
Manitoba	327	924	975	875	2,079	1,035
Saskatchewan	92	334	155	605	515	285
Alberta	821	754	524	431	1,410	—
Colombie-Britannique	358	684	1,034	1,478	725	436
Total	3,324	5,447	7,157	8,300	9,676	5,406

*Le total des contributions versées pour 1979-1980 est très inférieur à celui des années précédentes, car l'aide aux investissements prévue par la Politique d'aide financière aux aéroports a pris fin le 31 mars 1979.

For Further Information:

Mr. K. Johnson
Director
Airport Planning
Canadian Air Transportation
Administration
Transport Canada Building
Place de Ville
Ottawa, Ontario K1A 0N8
Tel.: 992-1167

Pour de plus amples renseignements:

M. K. Johnson
Directeur de la Planification aéroportuaire
Administration canadienne du transport aérien
Immeuble de Transports Canada
Place de Ville
Ottawa (Ontario)
K1A 0N8
Tél.: 992-1167

RAILWAY RELOCATION AND CROSSING ACT

Administered by:

The Railway Relocation and Crossing Branch under the Urban Transportation Assistance Program (UTAP), and the

**LOI SUR LE DÉPLACEMENT DES LIGNES ET SUR
LES CROISEMENTS DE CHEMIN DE FER**

Appliqué par:

La direction du déplacement des voies ferrées et des croisements ferroviaires, en vertu du Programme d'aide aux services

Rail Systems Development Branch at the Canadian Transport Commission.

Purpose:

Part I of the Railway Relocation and Crossing Act (RRCA) enables the federal government to provide financial assistance toward studies and implementation of railway relocation or rail traffic rerouting proposals, undertaken for purposes such as improving urban form, rationalizing transportation networks or assisting urban transit.

Parts II and III of the RRCA enables the federal government to provide special grants for the construction or reconstruction of grade separations. The procedure involves Canadian Transport Commission consideration of applications based on the protection, safety and convenience of the public, and TCT recommendations to the Minister of Transport for disbursement of funds where appropriate. Ministerial approval is required.

The Railway Grade Crossing Fund covers federal contributions toward crossing protection and improvement under Part III of the RRCA. The Fund is administered by the Rail System Development Branch of the Railway Transport Committee of the CTC, and details of this program are reported separately.

Authority:

The Railway Relocation and Crossing Act.

The Railway Act

Time Frame:

This is a continuing program, but presently funding is being provided under the 5-year UTAP arrangement.

Financing and Operation:

The federal government may contribute up to one-half of the eligible costs of preparing Transportation Plans and Urban Development Plans requested by urban communities with Provincial approval. When these plans are completed and have municipal-provincial support, Transport Canada is asked to certify that any auxiliary federal programs which may be included are available and that the overall proposals promote significant urban benefits, and the Governor-in-Council (through TC) is asked to indicate whether project implementation funds would be available. Applicants may then request that the CTC issue orders to the railways concerned to carry accepted plans into effect. CTC hearings are mandatory. The federal government, under the RRCA, may provide funds for up to one-half the net cost of railway relocation but the Act contains no specific rule as to the funding of the remaining portion of these costs. Funding for both plan preparation and implementation must be from provincial UTAP allotments.

de transport urbain (PASTU), et la direction du Développement des réseaux ferroviaires de la Commission canadienne des transports.

Objectifs:

La Partie I de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer habilite le gouvernement fédéral à subventionner l'étude et l'application de propositions concernant le déplacement de lignes de chemin de fer et l'adoption de nouveaux itinéraires de trafic ferroviaire, surtout en vue d'améliorer la vie urbaine, de rationaliser les réseaux de transport ou d'aider le transport en commun urbain.

Les Parties II et III de la Loi autorisent le gouvernement fédéral à subventionner l'étagement de voies ou la reconstruction de croisements étagés. La marche à suivre comporte l'étude des demandes par la Commission canadienne des transports, étude fondée sur la protection, la sécurité et le confort du public, et la présentation par la CCT de recommandations au ministre des Transports en vue de l'octroi de fonds s'il y a lieu. Il faut l'approbation du Ministre.

La Caisse des passages à niveau permet au gouvernement fédéral de contribuer aux travaux visant à améliorer les passages à niveau et à y assurer une meilleure protection en vertu de la Partie III de la Loi. La Caisse est administrée par la direction du Développement des réseaux ferroviaires du Comité des transports par chemin de fer de la CCT, et les détails du programme sont indiqués ailleurs.

Autorisation:

Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer.

Loi sur les chemins de fer.

Calendrier:

Il s'agit d'un programme continu, mais en ce moment, la subvention est accordée en vertu de l'entente quinquennale du PASTU (un programme quinquennal).

Financement et fonctionnement:

Le gouvernement fédéral peut assumer jusqu'à la moitié des frais admissibles de la mise au point des plans de transport et de développement urbain requis par les collectivités urbaines avec l'approbation des provinces concernées. Lorsque ces plans sont terminés et ont l'appui des municipalités et des provinces, on demande à Transports Canada d'attester que tous programmes auxiliaires fédéraux qui s'y appliquent sont disponibles, et ce dernier prie le gouverneur en conseil d'indiquer si les fonds nécessaires à la mise en application des projets pourront être accordés. Si la réponse est positive, les intéressés peuvent alors demander que la CCT envoie aux chemins de fer concernés des ordonnances en vue de la mise en application des plans acceptés. Des auditions par la CCT sont obligatoires. Le gouvernement fédéral peut, en vertu de la LDLCCF, fournir des fonds couvrant jusqu'à la moitié du coût net du déplacement d'une ligne, mais la Loi ne contient aucune instruction précise concernant le financement du reste des coûts. Le financement de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans doit se faire grâce aux sommes allouées aux provinces en vertu du PASTU.

Where Part II of the RRCA is concerned, the federal contribution toward special grade separations is as follows:

—the amount that may be recommended for payment by the Commission to meet part of the costs of grade separation shall not exceed:

(a) For construction where costs are more than \$1,250,000 but not more than \$5M, \$1M plus an amount no greater than 60% of the costs in excess of \$1,250,000 or when costs are more than \$5M, \$3,250,000 plus an amount no greater than 40% of the costs in excess of \$5M.

(b) For reconstruction where costs are more than \$1,250,000 but not more than \$5M, \$625,000 plus an amount no greater than 37 ½% of the costs in excess of \$1,250,000 or where costs are more than \$5M, \$2,031,000 plus an amount no greater than 25% of the costs in excess of \$5M.

(c) Where a proposed new construction of a grade separation is required by virtue of a proposal to build a new road in order to re-route highway traffic and an application has been made to the Commission, the Minister of Transport may authorize payment of a grant which shall not exceed 50% of the costs as determined by the Commission.

Under Part III of the RRCA, the federal contribution towards grade separation projects is as follows where the total cost does not exceed \$1,250,000:

—for a new grade separation construction—80% of the eligible cost up to a maximum of \$1M;

—for the reconstruction of a grade separation—50% of the eligible cost up to a maximum of \$625,000.

Transport Canada has \$66.6M in its budget for urban transit and RRCA projects allocated for 1980-81. The bulk of the funds is intended for Parts II and III grade separation work.

Payments:

Commitments made to March 31, 1980 for the federal share of the cost to prepare Transportation Plans under Part I of the RRCA total \$900,000 for fourteen cities—Kamloops, Regina, Lethbridge, Red Deer, Edmonton, Niagara Falls, Sudbury, North Bay, Brantford, Moncton, Truro, Amos, Victoriaville and Jonquière. Studies are progressing in all locations and \$340,000 has been paid to date.

To April 30, 1980, Transport Canada has committed from June 1974 \$125.6M for RRCA grade separation work.

URBAN TRANSPORTATION ASSISTANCE PROGRAM

Administered by:

Surface Policy and Urban Transportation Assistance Branch

Voici la contribution fédérale à l'égard des croisements étagés spéciaux, aux termes de la Partie II de la LDLCCF:

—Le montant que peut recommander la Commission pour payer une partie du coût d'étagements de voies ne doit pas excéder:

a) pour une construction dont le coût est supérieur à 1 250 000 \$ mais égal ou inférieur à 5 millions de dollars, 1 million de dollars plus un montant n'excédant pas 60% de la portion du coût qui dépasse 1 250 000 \$ ou, lorsque le coût est supérieur à 5 millions, 3 250 000 dollars plus un montant n'excédant pas 40% de la portion du coût supérieure à 5 millions;

b) pour une reconstruction dont le coût est supérieur à 1 250 000 \$ mais ne dépasse pas 5 millions de dollars, 625 000 \$ plus un montant n'excédant pas 37 ½% de la tranche du coût qui dépasse 1 250 000 \$ ou, lorsque le coût est supérieur à 5 millions, 2 031 000 \$ plus un montant n'excédant pas 25% de la tranche du coût qui dépasse 5 millions;

Lorsqu'un étagement de voies est requis en vertu d'un projet de construction d'une nouvelle route destinée à établir un nouveau tracé pour la circulation routière et qu'une demande a été présentée à la Commission, le ministre des Transports peut autoriser le versement d'une subvention ne dépassant pas 50% du coût déterminé par cette dernière.

Voici, aux termes de la Partie III de la LDLCCF, la contribution fédérale aux projets d'étagement de voies, quand le coût total n'excède pas 1 250 000 \$:

—pour un nouvel étagement de voies, 80% du montant admissible jusqu'à un maximum de 1 million de dollars;

—pour la reconstruction d'un croisement étagé existant, 50% du montant admissible jusqu'à un maximum de 625 000 \$.

Dans le budget de Transports Canada pour 1980-81, 66,6 millions de dollars ont été réservés aux transports urbains et aux projets relevant de la LDLCCF. La plus grande partie de ces fonds est consacrée aux travaux d'étagement de voies prévus par les Parties II et III.

Paielements:

Le gouvernement fédéral s'est engagé, au 31 mars 1980, à payer sa part des frais occasionnés par l'élaboration de plans de transport aux termes de la partie I de la LDLCCF, part totalisant 900 000 \$ pour 14 villes: Kamloops, Regina, Lethbridge, Red Deer, Edmonton, Niagara Falls, Sudbury, North Bay, Brantford, Moncton, Truro, Amos, Victoriaville et Jonquière. Les études progressent dans chacune d'elles, et le gouvernement a payé 340 000 \$ à ce jour.

De juin 1974 au 30 avril 1980, Transports Canada a engagé 125,6 millions de dollars pour des travaux d'étagement de voies exécutés en vertu de la Loi.

PROGRAMME D'AIDE AUX SERVICES DE TRANSPORT URBAIN

Appliqué par:

La direction de la Politique des transports de surface et de l'Aide aux services de transport urbain.

Purpose:

To improve the efficiency of the urban transportation system

To improve standards of urban environmental quality and land use efficiency.

To conserve energy.

To improve safety at railway crossings.

Authority:

Order-in-Council P.C. 1978-15/1537 dated 4 May, 1978
Master Agreements with each province.

Time Frame:

The program has a five-year life and runs from 1 April, 1978 to 31 March, 1983.

Financing and Operation:

The Canadian Surface Transportation Administration of Transport Canada provides the federal share of the program costs. The contributions made by the federal government are to be a maximum of 80% in the case of an urban transportation project; to a maximum of 50% in the case of a transportation plan or relocation grant under the Railway Relocation and Crossing Act (RRCA) and between 50% and 80% of the cost of a railway grade separation, depending on the section of the RRCA that applies. The total cost of the program to the federal government over its five-year life will be approximately \$230 million. This program combines the former Commuter Services Program and some elements of the Railway Grade Crossing Fund established under the RRCA.

Projects to be funded under this program are initially selected by the province and submitted for approval in principle. The Minister of Transport consults with the federal regional minister before granting such approval. Upon receipt of the approval in principle, the province submits a detailed application which is evaluated by Transport Canada officials. Upon completion of this evaluation the applicant and Transport Canada sign a project contribution arrangement which outlines the financial and other responsibilities of both parties with respect to a given project.

Payments:

Payments in fiscal year 1978/79 were \$11M, in fiscal year 1979/80 they were \$16.1M, and funds budgetted for fiscal year 1980/81 are \$57.6M.

Objectifs:

Améliorer le rendement du réseau de transport urbain.

Améliorer les normes de qualité de l'environnement urbain et d'efficacité de l'utilisation du sol.

Économiser l'énergie.

Accroître la sécurité aux passages à niveau.

Autorisation:

Décret du Conseil privé n° 1978-15/1537 du 4 mai 1978, et accords-types avec chaque province.

Calendrier:

Il s'agit d'un programme quinquennal qui a débuté le 1^{er} avril 1978 et qui se termine le 31 mars 1983.

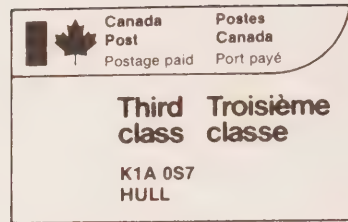
Financement et fonctionnement:

L'Administration canadienne des transports de surface de Transports Canada paie la part du gouvernement fédéral des coûts du programme. Le gouvernement fédéral paie au maximum 80% du coût d'un projet de transport urbain, 50% du coût de la subvention accordée en vue de l'établissement de plans de transport ou du déplacement de lignes en vertu de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, et de 50 à 80% du coût de l'édification de voies, selon l'article de la Loi qui s'applique. Il en coûtera environ 230 millions de dollars au gouvernement fédéral pour ce programme quinquennal qui regroupe l'ancien programme relatif aux services de banlieue et quelques éléments de la Caisse des passages à niveau établie aux termes de la loi précitée.

Les projets à financer en vertu de ce programme sont d'abord choisis par la province et doivent être approuvés en principe. Le ministre des Transports consulte ensuite le ministre fédéral de la région avant de donner son approbation. Dès qu'elle a reçu celle-ci, la Province soumet une demande détaillée à l'examen des fonctionnaires de Transports Canada. Ensuite, elle-même et Transports Canada signent une entente de contribution qui établit les responsabilités financières et autres des deux parties en ce qui concerne l'exécution des travaux.

Paiements:

Dans les années financières 1978-1979 et 1979-1980, les paiements se sont élevés à 11 et 16,1 millions de dollars respectivement. Le budget de l'année financière 1980-1981 prévoit 57,6 millions de dollars au chapitre de ce programme.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Transport:

Mr. J. Charron, Assistant Deputy Minister, Coordination;
Mr. N. G. Mulder, Assistant Deputy Minister, Strategic Planning;
Mr. M. E. Farquhar, Director General, Government Industry and International Relations;
Mr. R. J. Marsham, Deputy Administrator, Canadian Surface Transportation Administration.

Du ministère des Transports sont entendus:

M. J. Charron, sous-ministre adjoint, Coordination;
M. N. G. Mulder, sous-ministre adjoint, Planification stratégique;
M. M. E. Farquhar, directeur général, Relations gouvernementales, industrielles et internationales;
M. R. J. Marsham, sous-administrateur, Administration canadienne des transports de surface.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980

Première session,
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

DEPOSITED LIBRARY MATERIAL

National Finance

Finances nationales

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, June 5, 1980

Le jeudi 5 juin 1980

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Fourth Proceedings on:

Examination of Government Policy
and Regional Disparities
(Main Estimates 1980-81)

Quatrième fascicule concernant:

Examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980-81)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 5, 1980

(8)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:40 a.m. to continue their examination of government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Balfour, Charbonneau, Doody, Godfrey, Leblanc, Murray, Roblin. (9).

In Attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witnesses from the C.D. Howe Research Institute were heard:

Mr. Carl E. Beigie, President and Chief Executive Officer;

Dr. Wendy Dobson, Senior Economist.

The Opening Statement by Mr. Beigie and Dr. Dobson was ordered to be printed as *Appendix "5-A"* to these proceedings.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 JUIN 1980

(8)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 40 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-81).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Balfour, Charbonneau, Doody, Godfrey, Leblanc, Murray, Roblin. (9).

Aussi présents: M. Peter Dobell et M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Les témoins suivants, de l'Institut de recherche C.D. Howe, sont entendus:

M. Carl E. Beigie, président directeur général;

M^{me} Wendy Dobson, économiste principal.

Il est ordonné que la déclaration préliminaire de M. Beigie et M^{me} Dobson soit jointe aux présentes délibérations (*voir appendice «5-A»*).

A 11 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 5, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the regional economic differences in Canada.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning we resume our hearings on the examination of government policy and regional disparities in Canada under the heading of the main estimates. We are honoured to have with us once again in this set of hearings, which really started with our re-hearings, Dr. Carl Beigie, President and Chief Executive Officer of the C.D. Howe Research Institute. I believe the members of the committee know Dr. Beigie sufficiently well that it is not necessary for me to embarrass him by going through his biography again.

We also have with us for the first time Dr. Wendy Dobson, Senior Economist with the C.D. Howe Research Institute. Because Dr. Dobson has not appeared before us before, I should like to give you some biographical facts on her background.

Dr. Dobson was educated at Harvard University, where she received a Master's Degree in Public Administration in 1971. Subsequently, she was at Princeton University, where she completed her doctorate in economics in 1978.

Dr. Dobson was associated with the International Development Research Centre from 1972 to 1975, where she was Special Assistant to the President. She joined the C.D. Howe Research Institute in 1979, where she is, as I have already told you, a senior economist. I understand from her that lately she has been working on macroeconomics.

I believe you have an opening statement, Dr. Dobson. You may proceed.

Dr. Wendy Dobson, Senior Economist, C.D. Howe Research Institute: Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, it is a great pleasure for us to appear before you this morning. We understand that you would like us to focus the discussion this morning on the latest Policy Review that has been prepared by the Institute a synopsis of which you have received in advance. Because we had only sufficient time to prepare our synopsis to put before you this morning, it might be as well if I were to back up a little bit and spend some time assessing the medium-term policy environment and talking to the goals for economic performance in the medium term, and in that way provide a context for the consideration of the Policy Review.

We feel that with respect to the medium-term outlook, if there is any one characteristic that can be identified, it is uncertainty. There is uncertainty about the prospects for inflation, uncertainty about our future growth prospects, and therefore uncertainty about increases in living standards. We feel that, while Canada is not unique in its uncertain prospects, it is particularly vulnerable to economic disturbances and lacking in policy flexibility.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 5 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les disparités économiques régionales au Canada.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons ce matin nos audiences sur l'examen de la politique du gouvernement et des disparités régionales au Canada sous la rubrique du budget principal. Dans cette série d'audiences, qui a en fait débuté par de nouvelles auditions de notre part, nous sommes honorés d'avoir de nouveau avec nous M. Carl Beigie, Président et administrateur, Institut de recherche C.D. Howe. Je crois que les membres du comité connaissent suffisamment bien M. Beigie pour qu'il ne me soit pas nécessaire de l'embarasser en énonçant de nouveau sa biographie.

Nous avons également avec nous pour la première fois, Mme Wendy Dobson, économiste principal à l'Institut de recherche C.D. Howe. Comme Mme Dobson n'a jamais comparu devant nous, j'aimerais vous donner quelques précisions biographiques sur ses antécédents.

Mme Dobson a obtenu une maîtrise en administration publique, en 1971, à l'université Harvard. Elle a ensuite terminé son doctorat en économie politique à l'université Princeton, en 1978.

Mme Dobson a travaillé comme adjoint spécial du président au Centre de recherches pour le développement international, de 1972 à 1975. Elle est entrée au C.D. Howe Research Institute en 1979 où, comme je l'ai déjà dit, elle occupe le poste d'économiste principal. D'après ce qu'elle m'a dit, elle a travaillé dernièrement dans le domaine de la macro-économie.

Mme Dobson, je crois que vous voulez faire une déclaration préliminaire. Vous avez la parole.

Mme Wendy Dobson, économiste principal, Institut de recherche C.D. Howe: Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, c'est pour nous un grand plaisir de comparaître ici ce matin. D'après ce que nous comprenons, vous aimeriez que nous concentrions les discussions sur le dernier numéro de *Commentaires sur la politique économique* préparé par l'Institut. Je crois que vous en avez déjà reçu un résumé. Comme nous avons à peine eu le temps de préparer notre résumé de ce matin, il serait bon d'étoffer un peu la discussion et de consacrer un certain temps à évaluer pour le moyen terme, la situation politique et les objectifs de la performance économique afin de fournir un contexte à l'examen des *Commentaires sur la politique économique*.

Nous pensons qu'en ce qui concerne les perspectives à moyen terme, s'il en est une que nous puissions identifier, c'est l'incertitude. Il y a de l'incertitude sur les perspectives d'inflation, sur les perspectives de croissance future et, de ce fait, sur l'amélioration des niveaux de vie. Nous pensons que, bien que le cas du Canada ne soit pas unique en matière d'incertitude de ce genre, il est particulièrement vulnérable aux troubles économiques et manque de souplesse en matière de politique.

[Text]

We have talked about those factors in detail in the Policy Review. It appears that we are now caught in a recession, and we feel the priority for policy in future must be to achieve a correct mix of policies to make the most of Canada's potential as we climb out of that recession.

The reasons for our current economic vulnerability can be found in the fact that Canada tried to do too much in the 1970s. We borrowed for very large investment projects and we tried to insulate Canadians from the 1974-75 recession and from the increase in world oil prices. Borrowing, in principle, is just fine, so long as the growth prospects continue to be bright to cover repayment of those debts and to ensure an increase in the standard of living. But we feel the medium-term prospects on the growth side are not bright. They are rather weak. We look forward to increases in productivity but not strong increases that will contribute to growth in the way that productivity increases did in the 1960s. We feel that significant increases in potential will have to come from investment, investment by corporations and by government and investment in human resources.

Our prospects are dominated by prospects in the United States, which, as we all know, are pretty bleak at the moment. The anti-inflation package that was introduced in the United States seems to have had a stronger impact there than the policymakers had even predicted, and the outlook in Canada is at best for continued slow growth and for slowly moderating inflation.

We feel our inflation outlook is dependent on the prospects for effective control of inflation in the United States, in part, but is also dependent in part on our own prospects. Important factors in our own prospects are oil price increases and the possibility of pressures to catch up on the wage front. You have already discussed those possibilities with other witnesses who have appeared before you.

We are also concerned about the outlook for monetary and fiscal policy, which must take into account the deteriorating secular trends in growth, productivity and inflation. We feel that fiscal policy in particular is characterized right now by structural problems. The federal budgetary position is one of substantial deficit, and it seems that that deficit would not disappear even if we achieved relatively high employment and relatively low inflation. Our debt burden has been and is a problem, but we feel that it is not a serious burden in terms of its ratio to GNE. Nevertheless, it can be evaluated in terms of the purposes for government borrowing and in terms of the consequences such government borrowing will have for the economy.

Government borrowing, as we have examined in the Policy Review, has not been just to invest but has also been to pay current expenses. That is fine in a period of recession, but we feel that these expenditures are such that they will continue during a period of expansion, and, in principle, during an expansion we should be paying our way by taxes, not by borrowing.

[Traduction]

Nous avons parlé de ces facteurs en détail dans l'étude *Commentaires sur la politique économique*. Il s'avère que nous sommes actuellement en période de récession et nous pensons qu'à l'avenir la priorité sera de réaliser une juste combinaison des différentes politiques afin de retirer le maximum du potentiel du Canada au fur et à mesure que nous sortirons de cette récession.

Les raisons de notre vulnérabilité économique actuelle résident dans le fait que le Canada a essayé de trop faire au cours des années 70. Nous avons emprunté pour de très gros projets d'investissement et nous essayons de protéger les Canadiens de la récession 1974-1975 et de l'augmentation mondiale des prix du pétrole. En principe, il est bon d'emprunter tant que les perspectives de croissance permettent d'envisager de couvrir le remboursement de ces dettes et d'assurer une augmentation du niveau de vie. Or, à notre avis, les perspectives de croissance à moyen terme ne sont pas brillantes. Elles sont plutôt faibles. Nous espérons une augmentation de la productivité mais elle ne sera pas suffisante pour favoriser la croissance comme cela avait été le cas dans les années 60. Nous pensons que les augmentations importantes du potentiel devront provenir des investissements en capital, de la part des sociétés et du gouvernement, et des investissements en ressources humaines.

Nos perspectives sont dominées par celles des États-Unis qui, comme nous le savons tous, sont très mauvaises en ce moment. Les mesures anti-inflationnistes qui ont été introduites aux États-Unis semblent avoir eu de plus fortes répercussions que ne le prévoyaient les décisionnaires. Les perspectives au Canada sont, en mettant les choses au mieux, une lente croissance et une inflation légèrement modérée.

Nous pensons que nos perspectives en matière d'inflation dépendent en partie d'un contrôle efficace aux États-Unis, mais également, dans une certaine mesure, de nos propres perspectives. En ce qui concerne ces dernières, les augmentations du prix du pétrole et la possibilité de pressions de rattrapage des salaires constituent des facteurs importants. Vous avez déjà discuté de ces possibilités avec les autres témoins qui ont comparu devant vous.

Nous sommes également préoccupés des perspectives de la politique monétaire et fiscale qui doivent tenir compte des tendances séculaires de détérioration de la croissance, et de la productivité ainsi que de l'inflation. La politique fiscale, en particulier, souffre actuellement de problèmes de structure. Le budget fédéral accuse un déficit important qui ne disparaîtra pas, semble-t-il, même si nous réussissons à obtenir un taux d'emploi relativement élevé et une inflation relativement faible. Notre dette a été et demeure un problème, cependant qu'elle ne constitue pas un fardeau sérieux par rapport à la dépense globale. Elle peut néanmoins être évaluée en fonction des objectifs des emprunts du gouvernement et des conséquences que ces emprunts auront sur l'économie.

Les emprunts du gouvernement, comme nous l'avons vu dans *Commentaires sur la politique économique*, n'ont pas consisté simplement à investir mais également à payer les dépenses courantes. Cela est très bien en période de récession mais ces dépenses sont telles qu'elles se poursuivront en période d'expansion. En principe, pendant l'expansion, nous devrions payer nos besoins par des impôts et non par des emprunts.

[Text]

We are also concerned about the possibility of crowding out. What are the consequences of the deficit? In the Policy Review, we have linked the fiscal and current account deficits. I will not go into that in great detail again.

When we look at medium term we also ask ourselves what should be the goals for economic management and performance. We would not single out any particular one of the major economic goals. They are all important. But we feel that, if improvement in medium-term performance is to be made, there must be progress in four particular areas. The first is to address the structural imbalance in the federal fiscal budgetary position. The second is to achieve a level of domestic energy prices that will reflect the cost of bringing additional supplies into production. The third is to expand the domestic capital base in terms of both material and human capital; and the fourth is to restore some monetary policy independence, primarily by reducing our dependency on interest-rate-sensitive capital inflows to finance the current account deficit.

In terms of policy options, how do we establish or re-establish forward momentum? We would suggest that there are three areas—what we call framework policies—that would establish correct signals for the private sector. The first of these would include energy prices that reflect the cost of bringing on additional supplies. The second is tax incentives that are more simplified and that provide true incentives to performance, increase productivity and output and possibly restrain consumption. The third is an exchange rate policy that is responsive to the view that the exchange rate can be managed over the medium term to increase the amount of manufacturing activity in total economic activity in Canada.

Secondly, we feel that investment in large amounts is essential to carry out the basic adjustments necessitated over the medium term because we have reached the end of the “cheap energy” era, because we face shifts in the regional distribution of the capabilities of generating income, because of the changes in international competition and because of changes in demographic patterns.

Thirdly, fiscal policies over the medium term should address the questions of what we can afford to spend during slow-growth periods and how we can restore growth momentum. We believe the deficit must be reduced, as we have discussed in the Policy Review, not by across-the-board spending cuts, but by reform of the tax and expenditure system to achieve greater efficiency. We would avoid permanent tax cuts for stimulus purposes. Greater efficiency needs to be sought, but in a fair way. There is now talk about reviewing the principle of universal expenditures, but there is the question of universality in concessions and spending as they apply to businesses as well as to households.

Dr. Stewart has discussed with you the possibility of removing indexation on the tax side of the system. We feel that the

[Traduction]

Nous sommes également préoccupés par la possibilité d'évincement. Quelles sont les conséquences du déficit? Dans les *Commentaires*, nous avons relié le déficit fiscal à celui du compte courant. Je ne vais pas de nouveau entrer dans les détails.

Lorsque nous examinons la situation à moyen terme, nous nous demandons quels doivent être les objectifs en matière de gestion et de rendement économiques. Parmi les objectifs économiques importants, nous ne pouvons pas en choisir un. Ils sont tous importants. Toutefois, pour réaliser une amélioration du rendement à moyen terme, il doit y avoir des progrès dans quatre domaines particuliers. Le premier consiste à aborder le déséquilibre structural de la fiscalité dans le budget fédéral. Le deuxième est de fixer un prix national de l'énergie qui reflètera les coûts d'exploitation des ressources supplémentaires. Le troisième est d'élargir les bases du capital national en termes de capital matériel et de capital humain. Le quatrième est de rétablir une certaine indépendance au niveau de la politique monétaire, principalement en réduisant notre dépendance à l'égard des capitaux sensibles aux taux d'intérêt pour financer le déficit du compte courant.

En termes d'options politiques, comment allons-nous établir ou rétablir la relance économique? À notre avis, il existe trois domaines qui relèvent de mesures-cadre et qui établiraient des indicateurs convenables pour le secteur privé. Le premier comprendrait des prix de l'énergie qui reflèteraient le coût d'un apport de ressources supplémentaires; le deuxième, des stimulants fiscaux plus simplifiés et destinés à stimuler le rendement, à augmenter la productivité et la production et à réduire éventuellement la consommation. Le troisième serait une politique de taux de change propre à accroître à moyen terme l'activité manufacturière dans l'ensemble de l'activité économique au Canada.

Deuxièmement, nous pensons que l'investissement à grande échelle est indispensable pour procéder aux réajustements fondamentaux nécessaires à moyen terme, car nous avons atteint la fin de la période de «l'énergie à bon marché», car nous assistons à des modifications dans la répartition régionale des capacités de revenus, car il se produit des changements dans la concurrence internationale, et car la structure démographique change.

Troisièmement, les politiques fiscales à moyen terme doivent viser à déterminer ce que nous pouvons nous permettre de dépenser en périodes de faible croissance et comment nous pouvons relancer la croissance. Nous pensons que le déficit doit être réduit, comme nous en avons parlé dans *Commentaires sur la politique économique*, non pas en réduisant toutes les dépenses, mais en modifiant le système des impôts et des dépenses en vue d'en améliorer la rentabilité. Nous voudrions éviter les réductions d'impôts définitives pour stimuler l'économie. Il est absolument nécessaire d'améliorer la rentabilité mais il faut le faire de façon équitable. On parle maintenant de réexaminer le principe des dépenses générales mais la question de l'universalité des dégrèvements d'impôts et des dépenses se pose tout pour les entreprises que pour les ménages.

M. Stewart a discuté avec vous de la possibilité de mettre fin à l'indexation de l'impôt. À notre avis, cette indexation fut

[Text]

indexation on the tax side of the system. We feel that the indexation was introduced to bring discipline into the system and that the concept of totally removing indexation needs to be carefully evaluated. For instance, there are intermediate possibilities such as partial indexing. Moreover, the assumption that expenditures cannot be cut also needs to be carefully evaluated.

Another priority about which we have spoken in some detail in the Policy Review is the need to change the composition of government spending over the medium term to increase the proportion directed to investment. Government investment spending can be a source of stimulus. It is needed to expand the infrastructure necessary to support expanded productive capacity in the economy. We have heard quite a lot this spring about how quickly we have run up against capacity constraints. We need investment spending to achieve energy-efficient transportation systems and buildings.

We would place particular emphasis upon the use of the growing provincial surpluses that can be anticipated over the next several years. The recycling of those surpluses into expanded productive investments in the current energy-deficit provinces would benefit all of Canada, not just the recipients of the funds. We feel that all parts of the country must share in the rising prosperity in order to be able to make an important contribution to the investment in their own future—a strong Canada.

Honorable senators, that concludes the statement.

The Chairman: Thank you, Dr. Dobson. I should like to thank you on behalf of the committee, most of whom are politicians as opposed to economists. We were all impressed at the way you went through your seven-page paper, hitting all the highlights and yet doing so briefly. Thank you.

Senator Balfour is the lead questioner.

Senator Balfour: Thank you, Mr. Chairman.

Dr. Dobson and Dr. Beigie, the most critical question facing both the federal government and the provincial governments at the moment is clearly the energy pricing issue. Could you indicate more specifically what in your view would be an appropriate level of energy prices for Canadians—the domestic price, in other words? Should it be, for example, 85 per cent of the U.S. or world price? Should it be scaled up over a period of months or years?

Having established an appropriate price level, have you given any consideration in detail to what the impact of significantly increased domestic oil prices and natural gas prices would be on the Canadian economy?

Mr. Carl Beigie, President and Chief Executive Officer, C.D. Howe Research Institute: Senator Balfour, that is a difficult and yet, as you indicate, extremely important question

[Traduction]

adoptée afin de mettre un peu d'ordre dans le système, et avant de mettre fin à cette pratique, il faudra l'évaluer de façon approfondie. Il existe, par exemple, des possibilités intermédiaires comme l'indexation partielle. De plus, l'hypothèse selon laquelle les dépenses ne peuvent pas être réduites doit également être étudiée soigneusement.

Une autre priorité dont nous avons discuté en détail dans les *Commentaires* porte sur la nécessité de modifier la composition des dépenses publiques à moyen terme afin d'accroître la proportion destinée aux investissements. Les dépenses d'investissements publics peuvent provoquer une stimulation. Elles sont nécessaires pour renforcer l'infrastructure qui permettra d'élargir la capacité de production de l'économie. Nous avons entendu beaucoup d'opinions ce printemps dernier sur la rapidité avec laquelle nous nous sommes heurtés à une compression de capacité de production. Nous avons besoin d'investir pour parvenir à construire des réseaux de transport et des immeubles moins gaspilleurs d'énergie.

Nous mettrions un peu plus l'accent sur l'utilisation des excédents provinciaux croissants prévus au cours des prochaines années. La transformation de ces excédents en investissements productifs dans les provinces non productrices d'énergie profiterait à l'ensemble du Canada et non pas aux seuls bénéficiaires des fonds. Nous estimons que l'ensemble du pays doit partager la prospérité croissante afin de pouvoir l'investir dans son propre avenir, je veux parler d'un Canada puissant.

C'est ainsi que se termine ma déclaration, honorables sénateurs.

Le président: Je vous remercie, madame Dobson. J'aimerais vous remercier au nom du Comité dont les membres sont, pour la plupart, des hommes politiques et non des économistes. Nous avons tous été impressionnés par la façon dont vous avez su dégager les points les plus importants de votre document de sept pages en si peu de temps. Merci.

Le Sénateur Balfour dirige le débat.

Le sénateur Balfour: Je vous remercie, monsieur le président.

Madame Dobson et monsieur Beigie, la question la plus importante à laquelle tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux doivent faire face à l'heure actuelle est la question du prix de l'énergie. Pouvez-vous nous préciser à quel niveau devrait, à votre avis, se situer le prix de l'énergie au Canada, en d'autres termes quel devrait être le prix intérieur de l'énergie? Devrait-il être fixé par exemple à 85% du prix américain ou au prix en vigueur sur le marché international? Les augmentations devraient-elles être échelonnées sur quelques mois ou quelques années?

Ayant établi un prix approprié, avez-vous pensé aux répercussions que pourrait avoir une augmentation sensible du prix du pétrole et du gaz naturel intérieurs sur l'économie canadienne?

M. Carl Beigie, président et administrateur de l'Institut de recherche C.D. Howe: Sénateur Balfour, vous venez de poser une question difficile et pourtant, comme vous l'avez indiqué,

[Text]

for the future of Canada. As you suggest, it is really comprised of two components: What level must we achieve and at what pace are we to arrive there?

We have put forward in our Policy Review, and subsequently in our own internal discussions we have become more convinced of, the appropriateness of a base, of a replacement cost consideration rather than necessarily the world price. I do not know how an economist can really call the world price which has been set today an economically determined price. It is not the result of unfettered sources of supply and demand in the world marketplace. However, it does seem to me that you can make a reasonable estimate, or this country should be able to make a reasonable estimate, of what it is going to cost to supply our energy needs over the longer term, and I think one of the dimensions of the energy pricing problem is not given enough attention in this country. That is, what if we guess wrong on the side of sustaining too low a price? The penalty the country is going to have to pay if that is the wrong bet is not just merely a little more inflation later on; it is going to be a question of whether or not we can basically meet the needs of a growing industry and population base in terms of energy. So the first comment would be that we think that the level has to be approximately the replacement cost. I can see putting a limit on the replacement cost, given the reality of the relationship that this country has in trade with the United States. We do not want to put ourselves at an obvious disadvantage and therefore the 85 per cent of the U.S. price is not by any means an irresponsible type of target to be shooting for.

The next question, though, is a tough one. It is a tough political question, obviously. It focusses on a host of things. But I am just now talking of the efficiency and not of distribution or federal-provincial consequences. In terms of the pace there is no time that is going to be advantageous to raise prices on any basic commodity in this country. We have to face that fact. We have to swallow it and I think Canada should suffer a little bit of embarrassment that we alone among the major countries of the world feel that if we cannot be protected to the degree we have been protected by low oil prices that somehow we are going to go down the tubes. I do not think that makes a lot of sense. Other countries have had more difficult problems than we have and they have been able to accommodate much higher oil prices.

My sense, and we have talked about this in the Policy Review and certainly on other occasions, is that we are probably going to have to go there pretty fast, to the replacement cost, certainly much faster than we are going there in this country at the present time. As a suggestion, we could consider the possibility of taking the difference between the current price and the price target we want to go to and halve the difference each year. There are problems of which you are aware, problems of distribution and the impact of that in terms of both regions and individuals.

[Traduction]

extrêmement importante pour l'avenir du Canada. Comme vous l'avez dit, deux éléments doivent être pris en considération: A quel prix l'énergie doit-elle être fixée et à quel rythme ce prix doit-il être atteint?

Dans nos *Commentaires sur la politique économique* et, par la suite, dans nos propres discussions internes, nous sommes devenus de plus en plus convaincus qu'il était préférable de songer en termes de coût de remplacement et non en termes de prix international. Je n'arrive pas à comprendre comment un économiste peut considérer que le prix international en vigueur est un prix déterminé par la conjoncture. Ce prix n'est pas le résultat de l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché mondial. Cependant, il me semble qu'on peut déterminer de façon raisonnable, ou du moins ce pays devrait pouvoir déterminer ce que nos besoins en énergie vont coûter à long terme; d'autre part, je pense qu'un des aspects du problème n'est pas suffisamment mis en valeur dans ce pays. Qu'arriverait-il si, en fin de compte, nous avions tort en maintenant les prix à un niveau trop peu élevé? Si tel est le cas, le prix à payer ne sera pas simplement une hausse un peu plus importante de l'inflation à moyen terme; notre situation dépendra de notre capacité ou de notre inaptitude à satisfaire les besoins en énergie d'une industrie en pleine expansion et d'une population sans cesse croissante. Je dirais donc que le prix fixé doit être approximativement égal au coût de remplacement. Il est possible d'imposer une limite au coût de remplacement, compte tenu des relations commerciales que nous avons avec les États-Unis. Nous ne voulons pas nous mettre dans une position défavorable et, par conséquent, un prix fixé à 85% du prix américain constitue un objectif que nous devrions parvenir à atteindre.

La question suivante est plus épineuse. C'est une question politique ardue car, en fait, elle dépend d'un tas d'éléments. Je ne veux parler en ce moment que d'efficacité et non pas des conséquences à l'échelle fédérale-provinciale ou au niveau de la distribution. En ce qui concerne l'échelonnement de la hausse, nous ne pourrions plus jamais bénéficier d'une situation favorable pour augmenter les prix de n'importe quel produit de base dans ce pays. Il faut regarder la réalité en face. Nous devons nous y résigner et je crois que nous devrions nous sentir mal à l'aise si nous étions les seuls, parmi les principaux pays du monde, à sombrer corps et biens alors que nous avons été protégés par du pétrole bon marché. A mon avis, cela n'a aucun sens. D'autres pays ont eu à résoudre des problèmes beaucoup plus difficiles que les nôtres alors que le prix du pétrole était beaucoup plus élevé.

À mon avis, et nous en avons parlé dans nos *Commentaires* et à plusieurs autres reprises, il est probable que nous devrions atteindre ce prix, c'est-à-dire le coût de remplacement, relativement rapidement et certainement beaucoup plus rapidement que nous ne le faisons en ce moment. Nous proposons d'adopter la différence entre le prix actuel et l'objectif que nous nous sommes fixé, et de réduire de moitié cette différence chaque année. Vous savez sans doute qu'il existe certains problèmes, des problèmes de distribution et nous devons tenir compte des répercussions que cette hausse pourrait avoir sur les régions et les particuliers.

[Text]

My sense, and Senator Roblin will know that over the years we have talked a great deal about this, is that universal support policies have to be looked at very, very sharply in this kind of environment. We have to realize that the energy pricing formula that we have in this country at this time is a universal subsidy program. It gives massive amounts to both the rich and the poor and I think we have to be much, much more selective in terms of assisting to make the adjustment toward the new reality of ending cheap energy, not through a massive subsidy—and it really is massive—and again the whole object of our exercise in the Policy Review was to take a look at the Canadian economy from the perspective of our children and our grandchildren, 10, 15 or 20 years in the future. What are we leaving them on the basis of the current course? On the basis of the current course we are leaving much less oil that is consumed at far below the cost of production to them in the future.

Senator Balfour: The difficulty I have with the replacement price concept is that I am anticipating great difficulty in deciding just what kind of energy you are referring to. Are you referring to Shell gas in Alberta? Are you referring to Foothills gas? Are you referring to Mississippi oil in Saskatchewan? Are you referring to Beaufort Sea oil? How do you arrive at this replacement price for oil and gas? I suppose you could average the price, but the trouble with that is that the price will obviously be lower than the most expensive oil you are talking about.

Dr. Beigie: Replacement cost in my view is not an average at all; it is an incremental cost. If you have to go to \$25 a barrel cost oil to meet the next unit of demand, then that is what the replacement cost is going to be. Right now the replacement cost in Canada is the OPEC price because we are not getting the supply expansion out of the domestic supplies that we want. As of today where do you go to get an additional barrel of oil a day, when you create increased demand in this country at \$14.75 a barrel? Where do you go? You have to go to the import market.

Senator Balfour: Replacement cost there is the most expensive.

Dr. Beigie: Let us put it this way, it is the least expensive of supplying an additional unit of domestic demand.

Senator Godfrey: But OPEC is not domestic.

Dr. Beigie: Yes, but you have to be able to get the supplies before they are there. We are not getting the output. Right now we have to go to OPEC to supply that additional demand. But we have it in this country. That is the chief point about the future of this country.

The Chairman: Senators, I would like to remind you that it is our practice to leave the lead questioner to ask his questions. I know it is awfully difficult to try to keep your questions in mind; but that is the committee's practice and, if possible, we should try to adhere to it.

[Traduction]

À mon avis, et le sénateur Roblin le sait puisque nous avons beaucoup discuté de ce sujet au fil des ans, les politiques de soutien générales doivent être examinées à la loupe dans ce genre de circonstances. Nous devons reconnaître que la formule par laquelle le prix de l'énergie est fixé n'est possible que grâce aux subventions qui accordent des fonds importants aux riches et aux pauvres; je pense que nous devons nous montrer beaucoup plus vigilants dans notre politique d'entraide qui doit nous permettre de mettre fin à l'époque de l'énergie bon marché et ce non pas par l'intermédiaire d'une subvention massive, et croyez-moi elle l'est. Dans nos *Commentaires sur la politique économique*, nous avons voulu jeter un regard sur l'économie canadienne d'ici deux générations, c'est-à-dire dans dix, quinze ou vingt ans. Qu'allons-nous laisser à nos enfants si nous continuons sur la même voie? Compte tenu des données actuelles nous leur laissons beaucoup moins de pétrole, consommé à un prix beaucoup plus bas que le coût de production.

Le sénateur Balfour: En ce qui concerne la notion du prix de remplacement, je vois mal de quelle sorte d'énergie vous parlez. Parlez-vous du gaz de la Shell en Alberta? Du gaz de la Foothills? Parlez-vous du pétrole du Mississippi en Saskatchewan? Du pétrole de la mer de Beaufort? Comment fixez-vous ce prix de remplacement pour le pétrole et le gaz? Je suppose que vous pouvez faire la moyenne des prix, mais ce qui m'étonne c'est que le prix sera manifestement moins élevé que le pétrole le plus cher dont vous parlez.

M. Beigie: Le coût de remplacement ne correspond absolument pas à une moyenne; il s'agit d'une augmentation du coût. Si vous devez verser \$25 pour avoir un baril de pétrole, voilà ce que doit être le coût de remplacement. En ce moment, le coût de remplacement au Canada est le prix de l'OPEP, car nous n'arrivons pas à satisfaire la demande avec notre production intérieure. À l'heure actuelle, comment faites-vous pour vous procurer un baril supplémentaire de pétrole par jour lorsque vous poussez la demande nationale à \$14.75 le baril? Comment faites-vous? Vous devez recourir à l'importation.

Le sénateur Balfour: C'est le coût de remplacement qui est le plus élevé.

M. Beigie: Disons que c'est le moyen le moins coûteux de répondre à une demande supplémentaire à partir de sources nationales.

Le sénateur Godfrey: Mais l'OPEP n'a rien de national.

M. Beigie: Non, mais il faut être en mesure de s'approvisionner avant de pouvoir produire sur place. Nous ne produisons pas suffisamment. À l'heure actuelle, nous devons nous adresser à l'OPEP pour répondre à cette demande supplémentaire. Mais nous avons du pétrole ici dans le pays. C'est la principale considération dont nous devons tenir compte dans une discussion sur l'avenir du pays.

Le président: Messieurs les sénateurs, j'aimerais vous rappeler que nous laissons habituellement celui qui est chargé de diriger la période des questions interroger les témoins le premier. Je sais qu'il est extrêmement difficile d'essayer de se rappeler de ses questions, mais tel est l'usage du comité et, dans la mesure du possible, nous devons les respecter.

[Text]

Senator Balfour: Dr. Beigie, you alluded to the regional impact of such a policy if implemented, and if I understood you correctly you are not enthusiastic about the current mechanisms being used to, in effect, subsidize those regions of Canada which have to use the most expensive forms of energy. Have you given any thought to specific mechanisms that might be put in place to replace the existing system; and, if so, what would they be?

Dr. Beigie: Well, as we were saying last week in another context, we are much better at saying what is wrong than coming up with solutions that will obviously be right. My own sense is that we are just going to have to accept the consequences. There are different people in different situations in this country, and you cannot wipe out the fact that some points in the country are far more distant from immediate sources of low-cost energy than other parts. My own sense is that it would probably make more sense—and this I would ask my colleague to add on to—but in my own view it would make much more sense to focus on maximizing the growth and the benefits from a region's own resources, and this need not be energy in all cases, rather than focussing our attention only on the price of oil and the price of natural gas or the price of wheat or any other specific price. The reality is that if we really believe in a market-oriented system certain commodities, and oil and gas happen to be big commodities, but after all they are not the only commodities that the regions produce, we have to be fairly hard-nosed about the fact that the cost of getting oil and gas into people's hands for use has gone up. So let us maximize the income generation capacity regardless of whether it is in energy or non-energy uses in the regions that have difficulty in this country. I would not like to suggest, and I do not think the answer to the regional problems in Canada is simply to keep on handing out things without an incentive to it. And there is no incentive in the current energy pricing scheme, I would insist, except to waste a scarce commodity. If you will accept this rather circular answer, I think the solutions have to be much more towards maximizing the income potential of these regions through self-initiatives and various types of incentives for investment expansion.

Senator Balfour: Could I shift from energy to another potentially difficult policy area, namely, constitutional reform, and ask you, in fairly specific terms, what powers you see the federal government relinquishing in favour of the provinces; and, as a corollary to that question, in general terms, just how much power do you think the federal government can relinquish and yet remain in a position to continue to give leadership and management to the Canadian economy?

Dr. Beigie: I am very tempted to totally duck that one. We are not constitutional legal experts, and frankly, judging from what I have learned about it, I hope I never become one, because it would be a lifelong occupation, I am sure. The question of the optimum distribution of powers, to be totally frank with you, is something that will be decided more on political expediency than on anything an economic analysis group will be able to influence all that much. My own sense—and I have to say this is my own sense rather than any

[Traduction]

Le sénateur Balfour: M. Beigie, vous avez fait allusion à l'incidence régionale d'une telle politique si elle était appliquée et, si je vous ai bien compris, vous ne favorisez pas les mécanismes actuels qui servent, en fait, à subventionner les régions du Canada qui doivent recourir aux sources d'énergie les plus chères. Avez-vous pensé à des mécanismes particuliers qui pourraient remplacer le système actuel, et dans l'affirmative, quels seraient-ils?

M. Beigie: Et bien, comme nous le disions la semaine dernière dans un contexte différent, il nous est plus facile de directe qui ne va pas que de proposer des solutions qui soient bonnes. Je crois que nous devons en accepter les conséquences. Le pays est composé de gens différents qui vivent différemment et, on n'y peut rien, certaines régions du pays sont beaucoup plus éloignées que d'autres des sources immédiates d'énergie peu dispendieuse. A mon avis, il vaudrait probablement mieux—et j'aimerais que mon collègue complète ma pensée à ce sujet—il vaudrait beaucoup mieux, disais-je, chercher à maximiser l'expansion et la rentabilisation des ressources régionales, sans qu'il s'agisse nécessairement d'énergie, plutôt que se concentrer sur les seuls prix du pétrole, du gaz naturel, du blé ou de tout autre bien. Si nous croyons réellement au système de l'économie de marché, certains biens—et il se trouve que le pétrole et le gaz sont les principaux, mais après tout pas les seuls biens que produise une région—il nous faut être passablement intraitables quant à la hausse du coût à la consommation du pétrole et du gaz. Par conséquent, nous devons en profiter pour en tirer le maximum de revenus, peu importe que cela serve ou non à l'énergie dans les régions moins favorisées du pays. Je ne veux pas dire et je ne crois pas qu'on puisse remédier aux problèmes régionaux du Canada en continuant tout simplement de distribuer des biens sans y ajouter d'incitation. Et dans le plan actuel de tarification de l'énergie, il n'y a pas d'incitation autre, et je tiens à insister là-dessus, que le gaspillage d'un bien rare. Si vous acceptez cette réponse qui tourne en rond, je crois que les solutions doivent être orientées bien davantage vers la maximisation des sources de revenus potentielles de ces régions, grâce à des initiatives propres et à différents types de stimulants à l'investissement.

Le sénateur Balfour: Je passerai maintenant de la politique de l'énergie à un autre secteur politique éventuellement délicat, soit la réforme constitutionnelle, à votre avis, quels pouvoirs le gouvernement fédéral pourrait-il remettre aux provinces et, comme corollaire à cette question, jusqu'où le gouvernement fédéral peut-il aller à cet égard tout en demeurant en mesure de diriger et de gérer l'économie nationale?

M. Beigie: J'ai bien envie d'esquiver totalement cette question. Nous ne sommes pas des juristes constitutionnels et, à vrai dire, d'après ce que j'en sais, j'espère que je ne le serai jamais, car il faut y vouer sa vie entière, j'en suis sûr. En réalité, la question du partage optimal des pouvoirs sera réglée beaucoup plus pour des raisons politiques, que sous l'influence d'un groupe d'analystes économiques. A mon avis, et c'est un avis personnel, pas celui de l'Institut, compte tenu des problèmes économiques mondiaux actuels, je comprends très diffici-

[Text]

Institute position—is that as I look around the world today at the economic problems I have to say I have a great deal of difficulty understanding how a weak central government will be able to bring this country along the road towards a resolution of some of these problems.

On the other hand, I feel very strongly that one of the things we have to remember is that, irrespective of constitutional powers, there is a shortage of supply of the ability of any government to meet all the problems, and I think there is a certain degree of efficiency that can be watched over in terms of the allocation of powers. I would say that at the present time—and this is not a very up beat note—it would make more sense, based on analysis of policy developments around the country, that the question of who gets what powers is not the critical issue today. The critical issue today is how those powers, regardless of who has them, are used, and in my mind the real question is how to get those powers effectively used for the national interest as opposed to increasingly regionalized parochial interests.

I am sorry to beg off a little bit on this, but the actual distribution of economic powers is something that I cannot go into too much detail on. Maybe you will accept the example of telecommunications and communications generally. There is a national interest in communications; there is a national interest in terms of making sure that regional and local community interests are not heavily subsidized in this country, as they are, by high rates for long-distance calls in this country. If we are interested in having a national community of interest, that does not make an awful lot of sense to me. The distribution of powers in the Constitution is not necessarily the basis of the distribution of powers *de facto* in the telecommunications industry at this time in Canada. I repeat, there are some very important national interests that are not being given the kind of attention they deserve in the existing system.

Senator Balfour: On my final question I am sure you will feel to express an opinion. The other day Dr. Stewart made a fairly bold but quite flat prediction that by the year-end the rate of inflation in the United States would drop below double digit levels. Do you agree with that prediction? If not, what impact will the U.S. inflation rate have on the Canadian economy over the next one to five years?

Dr. Beigie: I guess I am not the constitutional expert today. My colleague is the policy analyst and I am the fearless forecaster. With due respect to your question and Dr. Stewart's answer, I am not particularly concerned about what it is at the end of the year. I do not think that is what the country should be focussing on. In fact, I think that is the problem of economic policy in North America. What I am interested in is what it is going to be three years down the road. If it is below 10 per cent at the end of this year but that is achieved only at the expense of having it at 15 per cent or 20 per cent three years from now, I am not going to be out there leading any cheers for it. As Wendy Dobson has suggested, there is great uncertainty but great blackness in terms of the void that we seem to be going into. We do not have a theory of gradualism.

[Traduction]

lement comment un gouvernement central faible pourrait résoudre certains de ces problèmes économiques nationaux.

D'autre part, et c'est ma ferme conviction, il ne faut pas oublier que, indépendamment des pouvoirs constitutionnels, un seul gouvernement ne peut pas régler tous les problèmes et je crois qu'on peut veiller à maintenir un certain niveau d'efficacité en ce qui concerne le partage des pouvoirs. Je dirais qu'à l'heure actuelle, et ce n'est pas une note très optimiste, il vaudrait mieux, d'après l'analyse de l'évolution politique nationale, ne pas se préoccuper outre mesure de savoir à qui vont les pouvoirs. Aujourd'hui, il s'agit de savoir comment ces pouvoirs sont utilisés, peu importe qui les exerce, et selon moi, le véritable problème est de savoir comment s'en servir le mieux possible dans l'intérêt national et non dans l'intérêt des régions à une échelle de plus en plus restreinte.

Je vous prie de m'excuser, mais je ne peux pas m'étendre plus sur la question du partage réel des pouvoirs économiques. Vous accepterez peut-être l'exemple du secteur des télécommunications et des communications en général. Les communications présentent un intérêt national; en effet, on veut s'assurer que les intérêts des petites collectivités locales ne sont pas, comme c'est le cas, fortement subventionnés par les tarifs élevés des appels interurbains. Si nous voulons promouvoir une communauté d'intérêt nationale, cela ne me paraît pas très raisonnable. Le partage des pouvoirs dans la Constitution n'est pas nécessairement le fondement du partage des pouvoirs réels en matière de télécommunications au Canada. Je le répète, certains intérêts nationaux très importants ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent dans le système actuel.

Le sénateur Balfour: Je suis convaincu que vous vous sentirez beaucoup plus à l'aise pour répondre à ma dernière question. L'autre jour, M. Stewart n'a pas craint de prédire carrément que d'ici la fin de l'année le taux d'inflation aux États-Unis serait tombé au-dessous de 10%. Etes-vous d'accord avec cette prédiction? Si non, quelle incidence aura le taux d'inflation américain sur l'économie canadienne pendant les cinq prochaines années?

M. Beigie: Je vois qu'aujourd'hui je ne suis pas le spécialiste en matière de constitution. Mon collègue est l'analyste politique et je suis le prévisionniste courageux. Malgré tout le respect que je porte à votre question et à la réponse de M. Stewart, je ne me soucie pas particulièrement de ce que sera le taux d'inflation à la fin de l'année. Je ne crois pas que le pays devrait s'axer là-dessus. En fait, je crois qu'il s'agit là du problème de la politique économique en Amérique du Nord. Ce qui m'intéresse, c'est ce que sera le taux d'inflation dans trois ans. Si, à la fin de cette année, on le ramène à 10%, mais qu'à cause de cela, il passe à 15 ou 20% dans trois ans, je ne crois pas qu'il y ait lieu de s'en féliciter. Comme M^{re} Wendy Dobson l'a dit, il y a beaucoup d'ombres au tableau. Et à mon avis, pas seulement des ombres, mais les ténèbres du vide où

[Text]

I don't think we even have a theory of monetarism, if you will permit me that comment.

Another thing that Dr. Stewart, and certainly Governor Bouey, mentioned was the role of expectations. What happens when the United States goes from a 20 per cent prime rate down to 12 per cent or 13 per cent prime rate in the course of a two-month period? That difference of seven per cent is three times what my old banking mentor, when I was in Wall Street, said was the average level we should expect rates to get to, namely 2.5 per cent, before we really would be back on stability. In two weeks we have covered a range that is three times that size.

We are all sitting with our fingers crossed, but frankly, if you take a look at 1974, 1975 and 1976, the United States went through a recession, as you are well aware. We went through a slow down, but not a technical recession. They achieved six per cent inflation, and they went from double digits down to six per cent in a very short period of time. In the United States now there is such a deep recession, as was mentioned in the opening statement, unintended in terms of quickness and magnitude, that I am sure this will have a depressing effect on prices. The real question then becomes whether we will have the same experience following that, as we had in 1977 when, wham! we made the economy grow too fast.

That is as responsive as I can be to the question. It is a distinct possibility that by the end of this year the inflation rate in December will be below the double digit level, but it is not at all clear to me that we will pursue with sufficient consistency the kind of policies, in the United States or here, that would be consistent with keeping it both below and on a declining path below double digits. I just would not hazard a prediction.

The Chairman: Dr. Dobson, did you want to add anything to that?

Dr. Dobson: Yes, Mr. Chairman. I think in Canada we tend to underestimate the impact of what some economists call the political business cycle in the U.S. They are in a presidential election year. How long they can afford to continue their restrictive policies long enough to ensure that these reduce expectations? We do not know, but any forecast has to take into account the possibility that politically there will be great pressure to stimulate somehow, if only pulling back on the fiscal side, between now and the election.

Senator Doody: Perhaps we should have longer terms of office.

Dr. Beigie: Or one term.

The Chairman: Honourable senators, I wonder if we could have approval to print the opening statement as an appendix to today's proceedings.

Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

nous semblons nous engager. Nous n'avons pas de théorie du «gradualisme». Je crois même que nous n'avons même pas une théorie monétaire, si vous me permettez cette observation.

Un autre point que M. Stewart, et certainement M. Bouey, ont mentionné, c'est le rôle des anticipations. Qu'arrive-t-il lorsqu'aux États-Unis le taux d'intérêt préférentiel tombe de 20 p. 100 à 12 ou 13 p. 100 en deux mois? Cette différence de 7 p. 100 est trois fois plus grande que ce que mon vieux professeur, lorsque j'étais à Wall Street, tenait pour le niveau moyen de hausse des taux à prévoir, soit 2.5 p. 100, avant qu'on puisse revenir à une économie stable. En deux semaines, le taux a fluctué d'une valeur équivalente à trois fois ce chiffre.

Nous espérons que tout ce passera bien, mais à vrai dire, pendant les années 1974, 1975 et 1976, les États-Unis ont connu une récession, comme vous le savez tous. Notre économie a subi un relentissement, mais pas une récession au sens propre du terme. Ils ont réussi en peu de temps à faire passer une inflation de plus de 10 p. 100 à 6 p. 100. Les États-Unis connaissent à l'heure actuelle une récession si grave, comme on l'a mentionné dans la déclaration préliminaire, et d'une soudaineté et d'une ampleur telle, qu'elle fera sûrement baisser les prix. Il faut donc se demander si elle entraînera les mêmes conséquences que celles que nous avons connues en 1977 lorsque nous avons provoqué une croissance trop rapide.

C'est vraiment tout ce que je puis répondre. Il se peut d'autre part qu'à la fin de l'année, en décembre, le taux d'inflation soit inférieur à 10 p. 100, mais il ne m'apparaît pas du tout évident que nous appliquerons de façon suivie, aux États-Unis ou ici, le genre de politique qui contribuerait à maintenir ce taux au-dessous de 10 p. 100 et même à le faire baisser plus bas. Je ne me hazarderai pas à faire des prédictions.

Le président: Monsieur Dobson, désiriez-vous ajouter quelque chose?

Mme Dobson: Oui, monsieur le président. Je crois que le Canada a tendance à sousestimer l'incidence de ce que certains économistes appellent le cycle politique des affaires aux États-Unis. Ils sont dans une année d'élection présidentielle. Jusqu'à quand peuvent-ils continuer à la vis, pour ramener les serrer attentes à un niveau raisonnable?. On ne sait pas, mais toute prévision doit tenir compte de la possibilité que politiquement, de fortes pressions peuvent s'exercer pour stimuler l'économie, ne fut-ce qu'en faisant certaines concessions du côté fiscal d'ici les élections.

Le sénateur Doody: Nous devrions peut-être avoir des mandats plus longs.

M. Beigie: Ou un seul mandat.

Le président: Honorables sénateurs, je me demande si nous pourrions faire approuver l'impression de la déclaration préliminaire pour la joindre en appendice aux délibérations d'aujourd'hui.

Des voix: Adopté.

[Text]

Senator Godfrey: I must confess that I am an economic illiterate, so you will excuse my ignorance if I did not quite follow something you said.

Dr. Beigie: That is a trap.

The Chairman: You are just not going to get any answers now.

Senator Godfrey: I understood you to say that our oil prices should come up to something like 85 per cent of replacement cost, and that replacement cost was the most expensive oil we had to buy outside the country. This is not an economic price, as you said earlier. Why my jaw dropped was because I remember reading in this brief, very hurriedly, when Dr. Dobson was going along, a statement to the effect that a level of domestic energy prices needs to be achieved that reflects the cost of bringing additional supplies into production. I agree with the wholeheartedly, but what you seem to be saying is the complete opposite; so perhaps you could just explain that for me.

Dr. Beigie: It is very simple, and I apologize for confusing it when I need not have. One of the first things that you learn in economics— and then you are supposed to forget it, I guess— is that there is a long and a short run, and in the current period, if I went out and asked the country to supply another 5,000 barrels of oil a day more than what we currently have, in the near term we would have to resort to imports; but that is not the case in terms of the best price we could get over a period of time, when we had an opportunity to adjust, because we have domestic sources of supply which, if developed, would be below the current world OPEC price. So as of right now, if I go out and consume too much gasoline today, and force the country to replace that, the country just has no alternative but to go out into the import market, in the short run; but thank goodness this country has lots of opportunity over the longer period of time—a couple of years—to bring additional domestic sources of production onstream to meet that demand.

Senator Godfrey: Are you suggesting that our price should go up to 85 per cent of that world price immediately?

Dr. Beigie: No. Not the world price. I should have said that it is 85 per cent of the U.S. price or the anticipated replacement cost. Not that of today, but the anticipated cost on the basis of what domestic supplies will cost.

Senator Godfrey: All right. Now we're back in tune.

The Chairman: Could I ask a supplementary to that? You talk, Dr. Beigie, about replacement costs, and one can understand the theory of that both in terms of reducing consumption and permitting investment in new sources; but if only 40 per cent of replacement cost goes to the oil companies for reinvestment, and 60 per cent goes to governments, a portion of which goes to current expenditures, it seems to me that you have a problem with your theory, and that it has got to be replacement cost plus some sort of increment.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je dois admettre que je suis complètement ignare dans le domaine économique. Je vous prie donc de m'excuser si je n'ai pas très bien saisi une de vos observations.

M. Beigie: C'est un piège.

Le président: Vous n'allez tout simplement plus obtenir de réponses maintenant.

Le sénateur Godfrey: Vous avez dit que les prix du pétrole devraient s'élever à environ 85 p. 100 du coût de remplacement et ce coût de remplacement correspondait ou pourrait correspondre au pétrole le plus cher acheté à l'étranger. Ce n'est pas avantageux, comme vous l'avez dit. J'ai été estomaqué parce que je me suis souvenu d'avoir lu dans ce mémoire, très rapidement, pendant l'intervention de M. Dobson, une déclaration selon laquelle il faut atteindre des prix énergétiques nationaux qui tiennent compte de tous les nouveaux investissements exigés pour augmenter la production. Je suis tout à fait d'accord, mais vous semblez dire maintenant tout à fait le contraire; peut-être pourriez-vous m'expliquer pourquoi.

M. Beigie: C'est très simple, et je m'excuse d'avoir semé inutilement la confusion. L'une des premières choses qu'on apprend en économie— et qu'on est censé ensuite oublier, je présume—est la notion du long terme et du court terme. Dans la période actuelle, si je demandais au pays de fournir 5,000 barils supplémentaires de pétrole par jour de plus que nous n'en avons, à très court terme, il nous faudrait recourir à l'importation; mais tel ne serait pas le cas quant au meilleur prix que nous pourrions obtenir à long terme, après avoir eu la possibilité d'opérer un rajustement, parce que nous avons des sources d'approvisionnement nationales qui, une fois mises en valeur, seraient à des prix inférieurs à ceux que l'OPEP impose au monde entier à l'heure actuelle. Par conséquent, si dès maintenant je consomme trop d'essence et force le pays à le remplacer, celui-ci n'a d'autre recours à court terme que d'en importer; mais heureusement, nous avons d'énormes possibilités à long terme—c'est-à-dire d'ici quelques années— pour mettre en valeur de nouvelles sources nationales de production susceptibles de répondre à cette demande.

Le sénateur Godfrey: Voulez-vous dire que notre prix devrait atteindre dès maintenant 85% du prix mondial?

M. Beigie: Non. Pas du prix mondial. J'aurais dû préciser qu'il s'agissait de 85% du prix américain ou du coût de remplacement prévu. Non pas celui d'aujourd'hui, mais le coût prévu en se fondant sur ce que coûteront les approvisionnements nationaux.

Le sénateur Godfrey: Très bien. Nous sommes à nouveau sur la même longueur d'onde.

Le président: Pourrais-je poser une autre question à ce sujet? Vous parlez, monsieur Beigie, de coûts de remplacement et le principe en est de réduire la consommation tout en investissant dans de nouvelles sources; mais si seulement 40% du coût de remplacement sont réinvestis dans les compagnies pétrolières, et que 60% reviennent aux gouvernements qui les emploient en partie pour couvrir leurs dépenses courantes, il me semble que votre théorie est boiteuse, car il faut ajouter à ce coût de remplacement une certaine forme de plus-value.

[Text]

Dr. Beigie: You have raised, sir, an extremely important point. There is little relationship around the world, and not just in Canada, between the price that is charged to the consumer for energy and the cost to the industry of getting that out. I do not want to be flippant or facetious, but the fact of the matter is that in the past in this country, and I am afraid to an increasing degree in the future, driving is going to be a sin, like smoking and drinking. It is something that governments find increasingly convenient as a place to impose taxes.

The Chairman: It isn't just that, though. Your formula of replacement costs becomes a matter of some concern because you are so far away; by the time the provincial government and the federal government take their cut from replacement costs available to get those sources of supply, the formula of replacement cost becomes somewhat meaningless, does it not?

Dr. Dobson: Well, can I just make the distinction that an economist, in terms of economic principles, would recommend replacement costs, but then we get into the politics of revenue distribution.

The Chairman: But replacement costs in terms of reducing consumption we can agree on. It can be an amalgam of the net back to the supplier and the taxes. That is fine. But in terms of discovering new sources or developing new sources, replacement costs, even to an economist, become that amount that goes back for the purposes of being put into the ground. That, it seems to me, is a serious argument against just saying that replacement cost is sufficient. You really have a problem of saying that it has got to be somewhat greater than that.

Senator Roblin: Perhaps, Mr. Chairman, we do that now. Take, for example, the oil sands pricing formula. A price is set there for the tar sands development, which includes all the factors we have been talking about. The government decides what its tax element is going to be; it decides what rate of return the company is going to have; it decides what the actual outlays are going to be in order to produce the stuff; and all these factors are rolled into one ball, and we say that in this case we are going to move up to the world price, but then we change our minds and decide on something else.

The Chairman: Let me interject there. While they may have gone through that exercise, in fact what they did was to say, "you can have the world price." The formula that was eventually used had no rationale at all. It was just a price that was picked out of the air that happened to be the world price. Now they regret that, since it has gone so high.

Senator Roblin: The point I am trying to make is that you cannot get a "replacement cost" that covers all the factors. It is true that they chose the world price because at the time it seemed to be the best measure that could rationally be applied. It could turn out, however, that if the world price continues to go up to \$70 a barrel, these things might start to become out

[Traduction]

M. Beigie: Vous avez soulevé, monsieur, un point extrêmement important. Il y a très peu de rapport dans le monde, et pas simplement au Canada, entre le prix de l'énergie qui est imposé au consommateur et le coût à la production. Je ne veux pas me montrer désinvolte ni facétieux, mais il faut constater que dans ce pays, depuis un certain temps, et je crains que ce phénomène ne s'amplifie encore plus à l'avenir, conduire une automobile devient un péché tout comme fumer et boire. C'est un secteur sur lequel les gouvernements trouvent de plus en plus commode d'imposer des taxes.

Le président: Ce n'est pas aussi simple. Votre formule des coûts de remplacement devient quelque peu inquiétante parce que vous êtes si loin du compte; une fois que les gouvernements provinciaux et fédéral auront prélevé leur part sur ces coûts de remplacement pour exploiter d'autres sources d'approvisionnements, la formule de remplacement n'aura plus guère de sens, n'est-ce pas?

Mme Dobson: Eh bien, permettez-moi de faire la distinction suivante: un économiste, en s'appuyant sur les principes de l'économie, recommanderait les coûts de remplacement, mais nous entrons ensuite dans le domaine de la politique de répartition des revenus.

Le président: Nous admettons les coûts de remplacement dans la mesure où ils permettent de réduire la consommation. Il peut s'agir d'un amalgame des profits nets réalisés par le fournisseur et des taxes. C'est parfait. Mais pour ce qui est de découvrir ou d'exploiter de nouvelles sources, les coûts de remplacement, même aux yeux d'un économiste, deviennent le montant qui est réinvesti dans l'exploitation. Il me semble qu'après une telle constatation, on ne peut plus dire que ces coûts suffisent à eux seuls. Il est vraiment difficile d'admettre qu'ils doivent dépasser cela.

Le sénateur Roblin: Peut-être, monsieur le président, est-ce ce que nous faisons maintenant. Prenons, par exemple, la formule d'établissement du prix des sables bitumineux. Un prix a été fixé pour l'exploitation de ces sables, et il tient compte de tous les facteurs dont nous avons parlé. Le gouvernement décide du niveau des taxes, du taux de rendement pour la compagnie et des dépenses réelles qui devront être effectuées pour assurer la production. Mais tous ces facteurs ne forment ensuite qu'un tout, et nous décrétons que, dans ce cas-ci, nous allons adopter le prix mondial; mais ensuite nous changeons d'avis et nous décidons autre chose.

Le président: Permettez-moi de vous interrompre. Il est possible que ce soit ce qui s'est passé, mais en réalité, ce que le gouvernement a fait, c'est de promettre d'accéder au prix mondial. La formule qui avait été utilisée pour finir n'avait aucune raison d'être. Un prix avait été simplement choisi au hasard et il s'est trouvé que c'était le prix mondial. Comme ce dernier a tellement grimpé, on regrette ce choix maintenant.

Le sénateur Roblin: J'essaie simplement de prouver que nous ne pouvons obtenir un coût de remplacement qui couvre tous les facteurs. Il est vrai qu'on a choisi le prix mondial parce qu'à ce moment-là il semblait le meilleur étalon qui puisse être raisonnablement appliqué. Il se pourrait cependant que la situation se détériore si le prix mondial atteignait \$70 le baril;

[Text]

of joint. There is that possibility. But I do not think it invalidates the concept of replacement price; you simply expand your view of it and say that it has to take in everything we usually charge to produce a barrel of oil.

The Chairman: I would just like to get it a little more precise. I can see a price in which the net back to the producing company would have to be sufficient to be a replacement cost.

Senator Roblin: What we are talking about here is an administered system of prices, which has nothing to do with the market. Once you go through replacement costs, with all the variables in our society in our oil production system—with a different price in the Beaufort as compared to heavy oil, and that kind of thing, you are getting into an administered price system that, I suppose, would have to be decided empirically for every major development or type of development. You would not be able to work on a plain market system. So I wonder if I am right in thinking that the concept of a replacement cost could be approached, or is likely to be approached, in this particular way of incorporating all the costs besides the pure costs of replacement. Would it not have to mean that, instead of giving everyone the incremental price as Dr. Beigie said, it will probably work down, in practical terms, to being a price decided on in each field. That really gets you into a can of worms.

Dr. Beigie: It will certainly solve our unemployment problems.

Senator Roblin: I am not suggesting that this is necessarily the best way to go at it.

Senator Godfrey: I want to ask a supplementary to my first question. You talk about replacement costs, or the costs of bringing additional sources into production, but these, as has been pointed out, are different in every field. Do you not, therefore, have to come, in effect, to an overall blended price, because that's what the government has been saying? People may wonder if it is practicable administratively and so on, but isn't that what you are talking about?

Senator Roblin: How do you get a blended price?

Senator Godfrey: I mean the blended price to the public. The individual producers will get whatever price is required to induce them to bring it into production.

Dr. Beigie: Senator, this is a very mechanical type of question, extremely technical and mechanical in the sense of an awful lot of formalization of the process you use, and I do not really know that I can get into that for your benefit to any extent.

I would insist that there are several things that we have to be concerned about as we think about this. First and foremost, it is better to get a shaky estimate of the right concept than the exact estimate of the wrong concept, and I think there is a great deal of that kind of confusion going on in the discussion of energy right now.

More important, though, is the question of what the energy industry is coming to. I do not want to wax too philosophical

[Traduction]

c'est une possibilité. Toutefois, la notion de prix de remplacement n'est pas pour autant invalidée; il suffit d'en étendre la portée de façon à couvrir tout ce qu'il en coûte pour produire un baril de pétrole.

Le président: J'aimerais avoir un peu plus de précisions. Je puis concevoir un prix dont le coût net absorbé par la société productrice devrait être suffisant pour équivaloir à un coût de remplacement.

Le sénateur Roblin: Nous parlons d'un système de prix administré, ce qui n'a rien à voir avec le marché. Lorsqu'on parle de coût de remplacement, avec toutes les variables propres à notre système de production de pétrole, notamment le prix différent du pétrole de Beaufort par opposition au pétrole lourd, et ainsi de suite, on obtient un système de prix administré qui, je suppose, doit donner lieu à des décisions empiriques pour chaque projet d'exploitation ou type d'exploitation majeur. Il ne serait pas possible d'utiliser un système de marché ordinaire. Aussi, je me demande si j'ai raison de croire que la notion de coût de remplacement peut être entendue comme comprenant tous les coûts distincts en plus des coûts de remplacement comme tels. Est-ce que cela ne signifierait pas que, plutôt que d'accorder à chacun un prix croissant, comme le disait M. Beigie, il faudrait plutôt, en terme pratiques, déterminer un prix pour chaque gisement? Cela pose vraiment un problème.

M. Beigie: Une telle formule permettrait certainement de résoudre nos problèmes de chômage.

Le sénateur Roblin: Je ne prétends pas que ce soit la meilleure solution.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais poser une question supplémentaire. Vous parlez de coût de remplacement ou de ce qu'il en coûte pour exploiter de nouvelles sources de production; or, comme on l'a noté, ces sources varient d'un gisement à l'autre. Est-ce que, dans ce cas, il ne faudra pas en arriver à un prix général pondéré, comme l'a affirmé le gouvernement? Les gens vont peut-être se demander si la chose est possible administrativement, mais n'est-ce pas de cela que vous parlez?

Le sénateur Roblin: Comment fait-on pour obtenir un prix pondéré?

Le sénateur Godfrey: Il s'agit du prix pondéré que paie le public. Quant aux producteurs, ils obtiendront le prix qu'il faudra pour les inciter à produire.

M. Beigie: Sénateur, il s'agit d'une question très complexe en raison de la lourdeur du processus utilisé, et je doute pouvoir aborder la question d'une façon qui vous soit profitable.

Je rappelle que lorsque nous abordons cette question, nous devons tenir compte de plusieurs aspects. Premièrement et surtout, il est préférable d'avoir une idée approximative d'un principe valable qu'une idée exacte d'un principe faux et, à mon avis, le débat de la question de l'énergie demeure très confus à l'heure actuelle.

Il demeure encore plus important de savoir où va l'industrie de l'énergie. Je ne veux pas être plus philosophe qu'il ne le faut

[Text]

here, and I know Senator Roblin does not mean to imply this in any way at all, but when I hear about basin-by-basin price determination and profits, it suggests that we are getting to the point where the energy industry is a public utility.

Senator Roblin: That is right.

Dr. Beigie: And that causes me great concern in terms of the efficiency with which this major sector could be expected to perform.

This is not my proposal, but let us face it: if that is the attitude we are going to take in energy policy, if we are going to go that deep, we might as well turn it into a nationalized industry. That is not what I want to see, but if I am going to be asked to evaluate an industry that is given some broad signal guidelines and allowed to run within them, as opposed to a heavily detailed, regulated, basin-by-basin, pump-by-pump situation, I am afraid I would rather have, in the interests of efficiency, a nationalized industry rather than such a heavily regulated so-called private industry.

Senator Godfrey: Come on now, utilities are not nationalized in the United States, except for the odd exception like TV, and they do very well. We have a blended one here. Some are nationalized and some aren't.

Dr. Beigie: It depends. There is blending and there is blending. You can talk about a three-fold blending, which is about as far as it has gone right now, but when you talk, as we did earlier, about having a basin in Hibernia and a basin in Saskatchewan and a basin in—

Senator Godfrey: But surely there is a sort of distinct thing like tar sands, a very heavy oil that you would treat the same as tar sands because it is much more expensive? Then you would have ordinary things and could put them in broad categories, making sure the industry gets enough so that they have the incentive to go out to drill for it and produce it.

The Chairman: Senator Doody, do you have a supplementary?

Senator Doody: I was just going to ask a question on this concept of blending of energy prices. Do you blend in everything, including hydro costs and other energy costs? It seems to me that the cost of fuel—oil and gas particularly—is a central issue on everybody's mind, but that nobody seems to be concerned about the various hydro-potential sites that we have around the country. These are huge sites, which have not been developed. Does anybody seem to be interested in developing them? There are other alternate sources of energy which I hear a lot of talk about, but nothing very practical appears to be in progress. We hear of tidal power, for example, but I don't know if that is practical or not. I hear some talk about it.

Dr. Beigie: The specific answer to your question is, "no, we don't blend everything". In fact, this is a subject that we have both spent a fair amount of time on but have never dealt with in a highly systematic way.

Let me just comment on your point, if I may, senator. I think one of the difficulties is that we are tending to think too

[Traduction]

et je sais que le sénateur Roblin ne l'entend pas ainsi, mais lorsqu'on en vient à parler de détermination des prix et profits bassin par bassin, l'industrie de l'énergie prend figure d'utilité publique.

Le sénateur Roblin: C'est exact.

M. Beigie: Aussi, cela me préoccupe beaucoup au niveau de l'efficacité qu'on pourrait attendre de cet important secteur.

Je n'en fais pas ma proposition, mais voyons les faits comme ils sont: si nous devons adopter une telle attitude en matière de politique énergétique, si nous devons aller aussi loin, l'industrie pourrait très bien être nationalisée. Je ne le souhaite pas, mais si on me demande d'évaluer une industrie à laquelle on impose des lignes directrices souples et une bonne marge de manœuvre, par opposition à une réglementation détaillée, stricte, bassin par bassin, pompe par pompe, je pense que je préférerais, dans l'intérêt de l'efficacité, une industrie nationalisée plutôt qu'une industrie, dite privée, si lourdement réglementée.

Le sénateur Godfrey: Voyons donc, les services ne sont pas nationalisés aux États-Unis, sauf pour ce qui est de la télévision, et tous fonctionnent bien. Ici nous avons un régime mixte: certains services sont nationalisés, d'autres ne le sont pas.

M. Beigie: Tout dépend. Il y a régime mixte et régime mixte. Cela peut se présenter à des degrés différents, comme c'est le cas au Canada mais, lorsqu'on parle, comme précédemment, d'un bassin à Hibernia, d'un autre en Saskatchewan, et ainsi de suite...

Le sénateur Godfrey: Mais il existe sûrement une ressource tout aussi différente que les sables bitumineux, un pétrole très lourd qu'on traiterait de la même façon que les sables bitumineux parce qu'il est beaucoup plus coûteux? Ainsi on aurait des ressources ordinaires qui pourraient être réparties en vastes catégories de façon à ce que l'industrie obtienne suffisamment pour être tentée de faire des forages et exploiter ces ressources.

Le président: Sénateur Doody, avez-vous une autre question?

Le sénateur Doody: J'allais justement poser une question au sujet des prix pondérés de l'énergie. Tous les prix sont-ils pondérés, y compris les coûts de l'énergie hydro-électrique et autres types d'énergie? Il me semble que le coût du combustible, particulièrement celui du pétrole et du gaz, préoccupe tout le monde au plus haut point, mais nul ne semble s'intéresser aux sites hydro-électriques potentiels que nous possédons et qui ne sont pas encore exploités. Est-ce que quelqu'un a songé à le faire? Il existe d'autres sources d'énergie dont on entend beaucoup parler, mais aucune mesure concrète ne semble avoir été prise. Par exemple, on parle d'exploiter l'énergie marémotrice; est-ce possible ou non? Je sais que certains parlent de le faire.

M. Beigie: En réponse à votre question, non nous ne pondérons pas tous les prix. En fait, nous en avons beaucoup discuté, mais jamais de façon systématique.

Permettez-moi, sénateur, de commenter le point que vous avez soulevé. A mon avis, l'une des difficultés est imputable au

[Text]

much of all energy prices in terms of one basket: oil. And we price around there. There needs to be flexibility in the system, and the more transitional, the more disruptive the period we are in, the more flexibility we need. I think it is extremely important not to lock ourselves into rigid formulas among the blended pricing, as I understand it.

I would support the notion that in the context of, as Senator Roblin has said, a need to administer this price, given that the situation we face in the world is so confusing and so rife with non-market intervention factors, we must determine the best way to solve that specific problem in the oil field. But certainly to say that my solution there will be carried all through the entire energy field I think would be a mistake. We need that flexibility.

Dr. Dobson: We tend to talk about energy, but oil is quite different from hydro. Different forms of energy are used differently. They do not always substitute. As we all know, you cannot substitute hydroelectricity for all of the uses to which oil is put, for instance.

Senator Doody: They would not believe that in Newfoundland.

Senator Godfrey: They heat by electricity there.

Dr. Dobson: It does not help us at all to talk about a price for "energy". There are different energy sources and different patterns of production and demand.

Senator Doody: I wonder if that is so. I bow to your expertise in this matter and I compliment you on the paper. I wish I had written it. It is good. I really like it. I do not think you can afford to separate the various energy sources and treat one of them in isolation and get completely hung up on it as we are on the oil question. But even if oil, to the exclusion of gas, is a preoccupation with the Canadian mentality right now, do you say that there are no substitutes for oil in many cases?

Dr. Dobson: I say there is not 100 per cent substitution. Perhaps Dr. Beigie can expand on that.

Dr. Beigie: One of the problems is strictly mechanical. What is the denominator? If it is oil, you have a barrel of oil of a specific gravity with a specific sulphur content; it is standardized. How do you compare that with a ton of coal?

We usually refer to BTUs, or to the heating value. Well, the fact of the matter is that it is not the same, and the notion that energy can somehow be put into one common unit that will be standardized across everything is false. You cannot do that.

I think it is extremely important to recognize that domestic supply demand conditions in this country differ greatly among major energy sources. We want to move away over the long term from reliance on oil, toward gas, toward coal and other fuel sources that are in relatively abundant supply. I think we

[Traduction]

fait que nous avons trop tendance, pour ce qui est des prix de l'énergie, à prendre le pétrole comme seul point de référence. Tous les prix sont établis en fonction de cette ressource. Le système doit être souple et plus la situation est transitoire et troublée, plus il faut de soupless. A mon avis, il est très important que nous ne nous limitions pas à des formules rigides en matière de prix pondérés.

A l'instar du sénateur Roblin, je pense que dans une situation où il est nécessaire d'administrer les prix à cause du caractère confus de la situation mondiale et de la prolifération de facteurs intervention extérieurs aux marchés, nous devons choisir le meilleur moyen de résoudre le problème du pétrole. Toutefois, il serait certainement erroné de prétendre que la solution qui je propose s'applique à tout le domaine de l'énergie. Il faut un système souple.

Mme Dobson: Nous parlons d'énergie; cependant, le pétrole est très différent de l'énergie hydro-électrique. Les différentes formes d'énergie sont utilisées de bien des façons. On ne peut pas toujours les substituer les unes aux autres. Comme nous le savons tous, on ne peut pas toujours utiliser l'hydro-électricité à la place du pétrole, par exemple.

Le sénateur Doody: A Terre-Neuve, on ne serait pas de cet avis.

Le sénateur Godfrey: Les résidents de Terre-Neuve se chauffent à l'électricité.

Mme Dobson: Il est inutile de parler de prix de l'énergie. Les sources d'énergie sont différentes de même que les modes de production et la demande.

Le sénateur Doody: Je me demande s'il en est bien ainsi. Je reconnais votre compétence dans ce domaine et je vous complimente pour le mémoire. J'aurais aimé en être l'auteur. Ce document est bien fait et je l'apprécie vraiment. Je ne pense pas qu'on puisse diviser les diverses sources d'énergie, en traiter une séparément et en être complètement dépendant comme nous le sommes à l'égard du pétrole. Toutefois, même si le pétrole, à l'exclusion du gaz, préoccupe les Canadiens présentement, affirmez-vous qu'il n'y a aucun substitut au pétrole dans de nombreux cas?

Mme Dobson: Je prétends qu'il ne peut y avoir de substitution à 100%. M. Beigie pourrait peut-être expliciter.

M. Beigie: Un des problèmes est purement mécanique. Quel est le dénominateur commun? Dans le cas du pétrole, le baril est d'une densité spécifique et contient une certaine quantité de sulfure. Il est standardisé. Comment le comparer à une tonne de charbon?

Le point de référence est habituellement le BTU ou la valeur calorifique. En fait, les éléments sont distincts et il est faux de prétendre que l'énergie peut être évaluée au moyen d'une seule unité valable pour toutes les formes d'énergie. C'est impossible.

À mon avis, il est très important de reconnaître que les conditions intérieures relatives à l'approvisionnement et à la demande sont très différentes d'une source d'énergie à l'autre. A long terme, nous voulons dépendre moins du pétrole et plus du gaz, du charbon et d'autres combustibles disponibles en

[Text]

have to have some differentials to reflect that. Otherwise, you end up with a mess, as we did in Bunker C on the east coast, where the situation for a while there was so rigid that we could not sell the oil.

I quite understand your point, senator, but I would also suggest that you can achieve much of what you are talking about—again over the long term—by taking into account the differentials in the supply-demand situation and making use of them. You have to shift.

Senator Doody: Could the cost of each individual type of energy be looked at as a common denominator in some respect?

Dr. Beigie: There is always a denominator somewhere, the cost per something. What I do feel is that there are regions of this country, as has been recognized by the federal government, where the promise of much greater supplies of fuel sources at less cost than today in terms of imports is possible, and there should be transitional help. Take the Maritimes, for example. That is the kind of policy that I think makes sense for evening it up.

Senator Godfrey: I was going to shift away from energy, if everybody is agreeable.

Senator Charbonneau: Well, I have a question dealing with energy.

The Chairman: I think we should keep in mind two things, one is that a week next Tuesday we have Mr. Cohen, Deputy Minister of Energy, Mines and Resources, coming before us, and before we recess we will have representatives from the oil industry. You might bear that in mind when asking questions. Also if it is a true supplementary question, that is fine; but if not, I shall come to you during the questioning and you can come back to it again.

Senator Charbonneau: We have been discussing energy, and I was wondering what Dr. Beigie and Dr. Dobson think in this situation. We have two types of energy resources, those that depreciate and those that are self-renewable. I know what Senator Doody has in mind, and he is thinking of the resources in Newfoundland, but I am also thinking of solar, thermal and tidal sources of energy and so on. Would it not be a good policy for the government to have long-term incentives to the depreciating resources? What are your views on that? Have you made any study of that possibility?

Dr. Dobson: We have not made any study, but in talking with people who are experts in the renewable energy field, one of the things that struck me is their interest in seeing an increase in the price of oil. They say that is the best incentive for making renewable energy resources economic, and for inducing funds into those areas of research and development.

[Traduction]

quantité relativement importante. À mon avis, il faut diversifier les ressources pour y parvenir. Autrement, c'est le désordre comme ce fut le cas avec le mazout C sur la côte est où la situation a été tellement grave pendant un certain temps que nous étions dans l'impossibilité de vendre le pétrole.

Je comprends très bien votre point de vue, sénateur, mais j'estime également que vous pourriez atteindre l'objectif que vous vous êtes fixé, à long terme, en tenant compte des disparités entre l'offre et la demande et en entirant parti. Il faut ajuster le tir.

Le sénateur Doody: Pourrait-on considérer le coût de chaque type d'énergie comme un dénominateur commun à certains égards?

M. Beigie: Il existe toujours un dénominateur quelque part—le coût d'une certaine chose; ce que je crois vraiment, c'est qu'il existe dans notre pays des régions, comme l'a reconnu le gouvernement fédéral, où il est tout à fait possible que l'on découvre des ressources plus importantes de combustible à un coût moindre que celui qu'on importe à l'heure actuelle et qu'une aide de transition devrait être accordée, par exemple aux Maritimes. C'est le genre de politique que j'estime sensée si l'on veut égaliser les chances.

Le sénateur Godfrey: J'avais l'intention de passer à un autre sujet que l'énergie, si tout le monde est d'accord.

Le sénateur Charbonneau: C'est que j'ai une question touchant l'énergie.

Le président: Je crois qu'il ne faudrait pas perdre de vue deux choses: premièrement, nous entendrons jeudi prochain M. Cohen, sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et deuxièmement, avant que la séance soit levée, nous entendrons des représentants de l'industrie pétrolière. Il vaudrait mieux en tenir compte lorsque vous posez une question. En outre, il s'agit d'une véritable question supplémentaire, d'accord, mais dans le cas contraire, je reviendrai à vous pendant la période des questions de sorte que vous pourrez la reformuler.

Le sénateur Charbonneau: Nous discutons de l'énergie et je me demandais ce que MM. Beigie et Dobson pensaient de cette situation. Nous avons deux types de ressources énergétiques: celles qui se déprécient et celles qui sont renouvelables. Je sais que le sénateur Doody songe aux ressources de Terre-Neuve. Quant à moi, je songe également aux énergies solaires, thermiques, marémotrices etc. Le gouvernement n'aurait-il pas intérêt à adopter pour le long terme des mesures d'incitation à l'exploitation de ressources parallèles aux ressources qui se déprécient? Quelle est votre opinion à ce sujet? Avez-vous déjà étudié cette possibilité?

Mme Dobson: Aucune étude n'a été faite mais après avoir discuté avec des spécialistes des énergies renouvelables, j'ai surtout été frappé par l'intérêt qu'ils portent à la hausse du prix du pétrole. Il s'agit selon eux du procédé le plus avantageux pour que les ressources énergétiques renouvelables soient économiques et que les fonds soient affectés à la recherche et au développement.

[Text]

Senator Charbonneau: Are you suggesting that until the prices go up, it will be a little harder to develop those self-renewing resources?

Dr. Beigie: There is a difference there. I am not sure that it is overdrawn, but I want to make it anyway. In terms of the signals we talk about, the important thing—and this is where government is in trouble, in my view, with the public—is to say where we intend to go, and then stick to it. I am prepared to argue that you can get by with a policy that drags a little in terms of how you go to the world price, so long as you say, “I am going there.”

The difficulty, and this is why I suggested in an earlier answer that I would take a fraction of the difference rather than an absolute dollar price—I think that was a mistake—because as inflation developed it became an incentive to inflate and the absolute value of the dollar declined and declined. But, anyway, my point would be that we should tell the people what our real policy is, and my sense—and it is probably the most political of statements I shall make this morning—is that it has to be in the nature of an all-party agreement. The public has to find it believable. If I am going to change my entire heating system around in my home, then I want to be sure that when there is a change in government I am not going to find that I have made the wrong choice. If the estimates of the relative price, because we have a huge find of oil relative to gas, is going to change, that is the market risk. But I think we have to say, “This is the basic policy, and we are going to stick to it.” If we do that, I think it will be quite satisfactory in terms of the alternative fuel sources development, because at least then people would know.

Dr. Dobson: But I think you are also questioning whether there is room for government subsidy or government intervention or overt encouragement in these areas, and I think one of the principles that has been advanced on the use of rents is that if the price of oil goes up, the use of the rents that are required by government should go into assisting the development of alternative energy sources.

Senator Godfrey: I want to refer to your brief at page 5 where you say:

Tax incentives that are more simplified than the current patchwork, and reflect the determination to use the tax system to induce efficiency in production,—

I will stop there. That reads like a brief from the Canadian Chamber of Commerce or the Canadian Manufacturers' Association. I just want to find out what you mean by that. I shall just give you what I had in mind. In 1972, I think it was, Mr. Turner brought in a budget and he brought in fast depreciation particularly for capital-intensive industries, which was a bonanza.

As I mentioned this at a previous hearing, Stelco has not paid any corporate tax for several years, and will not for another 10 years. Defasco, we were told, started a \$450 million

[Traduction]

Le sénateur Charbonneau: Voulez-vous dire par là que tant que les prix monteront, il sera un peu plus difficile d'exploiter ces ressources renouvelables?

M. Beigie: Il y a une différence. Je ne suis pas sûr qu'on ait déjà exagéré la chose mais je veux en parler de toute façon. En ce qui concerne les indicateurs dont nous parlons, et c'est précisément à cet égard, à mon sens, que le gouvernement a des ennuis avec la population, il importe de préciser l'objectif que nous visons et de le respecter. On pourrait fort bien se tirer d'affaire en adoptant une politique qui ne nous rapproche que lentement du prix mondial, pourvu que toutefois l'objectif ne fasse aucun doute.

La difficulté, et c'est pourquoi j'ai proposé dans une réponse antérieure d'accepter une fraction de la différence plutôt qu'un prix en dollars absolu—je crois que c'était un erreur—parce qu'au fur et à mesure que croissait l'inflation la tentation de gonfler les prix est devenue irrésistible, de sorte que la valeur absolue du dollar n'a cessé de décliner. Ce que je veux dire, c'est que nous devrions mettre la population au courant de notre politique réelle. A mon sens, et il s'agit probablement d'une des déclarations les plus politiques que je ferai ce matin, cette politique doit être acceptée par tous les partis. Il faut que la population y croie. Si je dois changer le système du chauffage de ma maison je veux être certain que si le gouvernement venait à changer je ne m'apercevrais pas tout à coup que j'ai fait fausse route. Il y a le risque du marché, c'est-à-dire que si on trouvait d'énormes gisements de pétrole, le prix relatif de celui-ci pourrait baisser par rapport au gaz. Il faut selon moi énoncer clairement les politiques fondamentales et ne pas y déroger. Cela suffirait, en ce qui concerne le développement des ressources d'énergie de substitution puisque chacun saurait à quoi s'en tenir.

Mme Dobson: Je crois que vous vous demandez également s'il y a de la place pour une intervention ou des subventions gouvernementales, ou un quelconque encouragement dans ces domaines; je crois qu'on a avancé comme principe que si le prix du pétrole monte, il faudra songer à affecter les fonds provenant des redevances perçues par le gouvernement à la recherche de sources d'énergie de substitution.

Le sénateur Godfrey: Je veux me reporter à la page 5 de votre mémoire où vous déclarez:

Les incitations fiscales plus simples que le «rapiéçage» actuel, qui traduisent la volonté des pouvoirs publics d'utiliser l'outil fiscal pour augmenter l'efficacité de la production...

Je m'arrêterai ici. On dirait un mémoire de la Chambre de commerce du Canada ou de l'Association des manufacturiers canadiens. Je veux simplement que vous me donniez des explications à cet égard. Je vous expose donc le fond de ma pensée. En 1972, si je me rappelle bien, M. Turner a déposé un budget dans lequel il prévoyait un amortissement accéléré pour les industries utilisatrices de gros capitaux ce qui est une véritable aubaine.

Stelco, et j'ai déjà mentionné ce fait à une autre séance, ne verse aucun impôt depuis plusieurs années et n'y sera pas contraint avant dix ans. Defasco, nous a-t-on laissé entendre,

[Text]

expansion and it won't pay corporate tax for a long time. Then you have the dividend tax credit. What more did you have in mind? When you talk about increasing efficiency, that means by having better production equipment. I must say that in talking to people in the steel industry they tell me that the reason they are more efficient in Canada than they are in the United States is because we do have a superior tax system. Depreciation meant that they spent the money rather than wait until the scheme was in operation. This gave them a tremendous advantage. What more are you asking for?

Dr. Beigie: We are not asking for more. Let me make that clear. We are not asking for more incentives for investment *per se* in that situation. In fact there are an awful lot of incentives in the system for investment. What we are basically suggesting is that what we want is a more performance-oriented approach to this. Please accept my apologies if I am repeating myself, but we talked just a while ago about the universality of payments of subsidies to consumers. I would say that there is at least as much a problem for Canada in its policies about the universality of welfare payments, in effect, to corporations. I will tell you one tax system that would be much more efficient and much more performance-oriented, a straight out lowering of the marginal tax rate on corporate profits. Then if you are a company which produces efficiently, you will pay lower taxes. That is a simple tax incentive.

Senator Godfrey: But in 1972 they did that as well. And I am told, again by the steel industry, that at that time that made hardly any difference at all. It was the depreciation allowance which was so effective because then you rewarded companies that spent money to increase production and increase efficiency. But under what you suggest you are going to give it to everybody, whether they produce efficiently or not.

Dr. Beigie: I accept that.

Senator Godfrey: They just send it back in parent company dividends and do not spend a nickel.

The Chairman: That is a problem that I have as well. In your brief at page 6, at the end of paragraph 3, you say:

There is much talk these days of reviewing the principle of universal expenditures. Such review, we would counsel, should be applied to universal spending or concessions to business as well as to households.

On page 5, under item 1 you say:

Tax incentives that are more simplified than the current patchwork, and reflect the determination to use the tax system to induce efficiency in production, restraint and consumption.

Then you talk about a general lowering of the tax rate. That is the ultimate in universality, surely.

Dr. Beigie: Yes, but I must say I will stick by exactly what we said. The problem is making sure that what we said is exactly understood. We have not indicated here that we are against all universality, any form of universality whatsoever.

[Traduction]

s'est lancé dans un programme d'expansion de \$450 millions et ne paiera pas non plus d'impôt pendant un bon moment. Il y a ensuite le crédit d'impôt pour dividendes. Que voulez-vous de plus? Lorsque vous parlez d'améliorer l'efficacité, cela signifie l'achat d'un meilleur matériel de production. Je dois dire que des échanges avec des représentants de l'industrie sidérurgique m'ont appris que leur plus grande efficacité au Canada par rapport aux États-Unis tient aux avantages de notre régime fiscal. Les dispositions sur l'amortissement leur permettent de faire les dépenses sans attendre que l'entreprise fonctionne. Cela leur donnait un très grand avantage. Que demandez-vous de plus?

M. Beigie: Nous ne demandons rien de plus. Je m'explique. Nous ne demandons pas de stimulants à l'investissement. Le régime comporte en réalité nombre d'avantages sur ce plan. Ce que nous suggérons, au fond, c'est que ces mesures soient plus orientées en fonction du rendement. Veuillez m'excuser si je me répète, mais nous venons tout juste de parler de l'universalité des versements de prestations aux consommateurs. Je dirais que le problème est aussi important au Canada en ce qui concerne l'universalité des versements de subventions aux sociétés. Je connais un régime fiscal qui serait beaucoup plus efficace et beaucoup plus orienté en fonction du rendement—un abaissement du taux le plus élevé de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Si notre société produit efficacement, vous paierez moins d'impôt. Il s'agit d'un simple stimulant fiscal.

Le sénateur Godfrey: Cette mesure a également été adoptée en 1972. Des représentants de l'industrie sidérurgique m'ont causé à dire qu'à cette époque cela ne faisait guère de différence. Ce sont les provisions pour amortissement qui étaient efficaces parce qu'on se trouvait à récompenser les sociétés qui dépensaient de l'argent en vue d'accroître leur production et d'améliorer leur efficacité. D'après ce que vous proposez, ce stimulant sera accordé à n'importe qui, peu importe son niveau d'efficacité.

M. Beigie: C'est cela.

Le sénateur Godfrey: La société ne ferait qu'ajouter cela aux dividendes de la société-mère et ne dépenserait pas un sou.

Le président: J'ai le même problème. A la page 6 de votre mémoire, au bas du paragraphe 3, vous déclarez

On parle beaucoup aujourd'hui du principe des dépenses universelles. Nous conseillerions également d'appliquer ce principe aux dégrèvements accordés aux entreprises ainsi qu'aux ménages.

Mais vous dites à la page 5, au point 1:

Les incitations fiscales plus simples que le «rapiéçage» actuel, qui traduisent la volonté des pouvoirs publics d'utiliser l'outil fiscal pour augmenter l'efficacité de la production et resserrer la consommation.

Et vous parlez ensuite d'une diminution générale du taux d'impôt. C'est le comble de la généralisation.

M. Beigie: Oui, mais je maintiens ce que nous avons dit. Nous devons voir à être bien compris. Nous n'avons jamais prétendu être opposé à toute forme de généralisation. En fait, je pense qu'il existe, dans le cadre d'un système tourné vers la

[Text]

In fact, I think that a more market-oriented system is one that has certain elements that are applied evenly across the board. Certainly the patchwork indicates the kind of incentives that we are getting ourselves into.

The Chairman: Are you opposed to the incentives?

Dr. Beigie: No, not at all.

The Chairman: Not at all?

Dr. Beigie: No. As a straightforward principle, the notion that incentives are a bad thing is not put forward.

Senator Godfrey: In order not to sound like a Canadian Chamber of Commerce speech, could you particularize? You have given one example of reducing corporate taxes, which I don't buy, frankly. What had you in mind specifically by which we can make it more simple? We have an investment tax credit that people can't even use because the depreciation allowance is so ample.

Dr. Beigie: That is right.

Senator Godfrey: Frankly, my complaint is that the business community in Canada do not give enough credit to the government for what is being done. I pointed this out to somebody and they said, "Oh, that was eight years ago; that was 1972 that you gave us that. You haven't given us anything since." There is all this carping about the government. That was the sort of impression I got there.

Dr. Beigie: I think you have focussed on the word "more" in that sentence to mean something different from what it says. We do not say that we want more money used for incentives of the kind that we already have. That is not what is said in that sentence. What is said is that we want it more simplified. That is where "more" comes in. We do not hold a brief—and I am going to be very strong about this—for the kind of position taken by the Canadian manufacturers of the Canadian Chamber of Commerce. They can make their own stand.

We were among the few people in Canada to have raised this point of view, with considerable stress on our part quite some time ago, when we said we had to look at the incentive system on investment to see whether or not we can have too much. In fact, I think there was a period there when we were just throwing it every which way. What we want is a more efficient system. It is not that you take it away, but that you put it on a performance basis. What I said about the corporate tax rate is that there is a certain degree of performance in there, because you have to perform in order to get a profit. Basically, that says that you go with people who show they can make a buck in this business. As I well know, senator, there are all kinds of problems in how you make a buck in the business world among various companies. However, on the average I would rather go with the market response, which basically is that you either make your money or you go out of business.

[Traduction]

clientèle, certains éléments qui sont appliqués de façon générale. Cette mosaïque d'éléments indique bien quel genre d'encouragements nous avons l'intention d'offrir.

Le président: Vous opposez-vous à ces encouragements?

M. Beigie: Non, pas du tout.

Le président: Pas du tout?

M. Beigie: Non. En théorie, les encouragements ne sont pas une mauvaise chose.

Le sénateur Godfrey: Afin d'éviter toute ressemblance avec un discours prononcé par des représentants de la Chambre de commerce du Canada, pourriez-vous nous donner des précisions? Vous nous avez donné un exemple de réduction d'impôts sur le revenu des corporations, mais honnêtement, je n'y crois pas. Pouvez-vous nous dire exactement comment l'on pourrait procéder pour simplifier l'affaire? Il existe un crédit d'impôt à l'investissement dont personne ne peut jouir car là déduction d'amortissement est trop vaste.

M. Beigie: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: Personnellement, j'estime que le monde des affaires au Canada ne rend pas justice au gouvernement de ce qu'il a fait. Je l'ai signalé à quelqu'un qui m'a répondu: «Oh, c'était il y a huit ans, c'est en 1972 que vous nous avez accordé cela. Vous ne nous avez rien donné depuis.» Et on se plaint du gouvernement. C'est l'impression que j'en ai tirée.

M. Beigie: Je pense que vous avez mal interprété le mot «plus» dans cette phrase. En effet, nous n'affirmons pas vouloir augmenter le montant d'argent réservé aux encouragements qui existent déjà. Ce n'est pas du tout notre position. Nous aimerions que ces encouragements soient plus simples. C'est dans ce sens que nous utilisons le mot «plus». Nous ne représentons pas, et j'insiste beaucoup là-dessus, la position de l'Association des manufacturiers canadiens ou de la Chambre de commerce. Ces associations sont bien capables de faire valoir leurs propres arguments.

Nous sommes parmi les rares groupes au Canada à avoir soulevé ce point de vue et nous avons beaucoup insisté, il y a quelque temps déjà, sur le fait que nous devions considérer la structure des encouragements à l'investissement pour déterminer si elle n'est pas trop large. En fait, nous avons traversé une période où elle a été appliquée à tort et à travers. Ce que nous voulons, c'est un système plus efficace. Nous ne vous demandons pas que cette structure soit abolie, mais bien qu'elle soit fondée sur le rendement. Pour ce qui concerne le taux d'imposition du revenu des corporations, je me suis intéressé à l'élément du rendement, car il faut produire pour réaliser un profit. Cela veut dire essentiellement qu'il faudrait appuyer ceux qui peuvent prouver qu'ils sont en mesure de réaliser des profits. Je sais très bien, sénateur, que le monde des affaires fait face à toute une série de problèmes à ce chapitre. Toutefois, en règle générale, j'estime préférable de suivre la règle du marché, selon laquelle il peut fermer boutique s'il est impossible de réaliser des profits.

[Text]

What we are talking about really is this. We are now on the topic of this committee, the regional side. I think one of the interesting things the government has done—and we have said so—is to have a regionally differentiated approach to the investment tax credit, and also the employment tax credit. I think that is the kind of thing you have to do. One of the problems in this country is that we do not have enough policy instruments. Mr. Lévesque told us all that we weren't going to have our own currencies in the different regions of the country under any circumstances. Well, you have to find something else that adjusts, and one of the things that adjusts could be the tax structure. I don't think we have had enough experience of or been able to do enough study of the efficiency of that approach, but that would be one that I think is a policy that is directed to the problem; you tell people, "If you can put money in here you can make a profit, and you will see more of it."

Senator Godfrey: I am not clear what you mean by the last three words, "restraint in consumption". Right now there seems to be a constraint in buying motor cars. I don't know whether we need that restraint in consumption. Just what are you talking about?

Dr. Beigie: There is a confusion, and frankly I found quite confusing some of the testimony last week that we read, over what period of time we are talking about. Basically we are talking, as we were instructed to do, about the medium-term. I want to be fairly clear about this. One of the reasons we have the problem today, and why we had the problem earlier this year, of not enough capacity for expanding our exports, as you have been told by several witnesses, was essentially because the government deficit during the recovery period did not go down but went up, and it crowded out the possibility of creating, when the economy got to full level, a higher potential. What we are talking about is how in the next recovery we are going to stop a situation where the chief motivating force behind that recovery is once again consumption rather than investing in the future of this country. That is what we are really talking about.

This is a blanket statement. Yes, we have although time in the United States, and it is going to spread over here into Canada for the next while. We cannot afford, in my view, to handle this down turn as we have handled so many in this country, namely to put permanent new expenditure programs into effect that prevent us in the recovery period from having the kinds of funds and resources available to expand the investment capacity of this country. That is exactly what is meant by that. When we talk about consumption at the Howe, we are talking not just about private consumption but public consumption. It is true, as you say, that we are in a bad cyclical situation in the North American auto industry, and certainly I personally hope that does not last too long. I also have to say that the best way to handle that is not for the

[Traduction]

Voici ce dont nous parlons vraiment. Nous abordons maintenant le sujet dont est saisi ce comité, à savoir, l'aspect régional. L'une des choses intéressantes que le gouvernement a faites, et nous en avons déjà parlé, a été d'adopter une approche régionale pour ce qui est du crédit d'impôt à l'investissement et du crédit d'impôt à l'emploi. J'estime que c'est la meilleure façon de procéder. L'un des problèmes auquel nous devons faire face dans ce pays découle de l'insuffisance des instruments de décision dont nous disposons. M. Lévesque nous a dit que nous ne radopterions jamais de monnaies différentes selon les diverses régions du pays. Nous devons donc trouver un autre moyen d'effectuer les ajustements qui s'imposent et la structure fiscale peut, elle, faire l'objet d'un rajustement. On, même nous n'avons pas beaucoup d'expérience dans ce domaine et que nous n'avons pas non plus terminé notre étude sur l'efficacité de cette approche, il me semble que ce genre de politique s'attaquerait directement au problème. On pourrait alors dire: «Investissez votre argent de telle ou telle façon et vous réaliserez plus de profits.»

Le sénateur Godfrey: Je ne suis pas certain de bien vous comprendre quand vous parlez de restreindre la consommation. Il semble en effet qu'il y ait à l'heure actuelle une réduction des ventes d'automobiles. Je ne suis sûr qu'il soit nécessaire de réduire la consommation. Que voulez-vous dire au juste?

M. Beigie: Une certaine confusion régit et j'ai de la difficulté à démêler certains des témoignages présentés la semaine dernière pour ce qui concerne la période dont il est question. En fait, nous considérons le moyen terme, comme on nous a demandé de le faire. Je pense qu'il est important de préciser cet aspect. L'une des raisons à la base du problème que nous avons aujourd'hui et du problème auquel nous avons dû faire face au début de l'année, c'est-à-dire l'incapacité d'élargir suffisamment notre marché d'exportation, comme vous l'ont dit plusieurs témoins, vient de ce que le déficit du gouvernement, au cours de la période de remontée, a augmenté au lieu de diminuer, ce qui a restreint les possibilités de créer un potentiel plus important au moment où l'économie a été saturée. En fait, nous nous penchons ici sur la façon d'éviter, au cours de la prochaine période de remontée, que la consommation constitue, plutôt que l'investissement dans l'avenir du pays, la principale force motrice du recouvrement. Toute la question tient à cela.

C'est une généralisation, mais nous traversons aux États-Unis une époque difficile qui s'étendra jusque'ici, au Canada, et qui risquera de durer un bon moment. Personnellement, j'estime que nous n'avons pas les moyens de traiter cette régression comme nous en avons traité tellement d'autres au pays, c'est-à-dire par la mise en vigueur de nouveaux programmes permanents de dépenses qui pourraient nous empêcher, en période de remontée, de disposer des fonds et ressources nécessaires à l'élargissement des capacités d'investissement du pays. Voilà qui résume bien la question. Lorsque nous parlons de consommation à l'Institut Howe, nous ne pensons pas seulement à la consommation privée, mais également à la consommation publique. Vous avez raison de dire que l'industrie automobile en Amérique du Nord se trouve dans une

[Text]

government to enter into a new expenditure program to subsidize car consumption or production on a long-term basis.

Senator Roblin: I have a couple of themes that I would like to get some comments on, although Dr. Beigie has answered some of my points already. I notice on page 4, when talking about the government, you say:

A final note concerning government deficits is that if Canadians are to be serious about increasing the degree of domestic ownership and investment in the Canadian economy, then they must find ways to increase domestic sources of saving. An important source of such saving could be the government sector, if it ran a surplus.

Then at the bottom of page 6 you say, among other things:

...re-evaluation of the assumption that expenditures cannot be reduced.

Those two thoughts tie together. One of the most interesting statements that I heard recently was by the Deputy Minister of Finance, in which he said something to the effect that no one in this room—talking about us—would advocate reduction in government expenditure. I said nothing, because I guess I was in a state of shock that anyone should make such an assumption.

Senator Charbonneau: We all were.

Senator Doody: I couldn't believe my ears.

Senator Roblin: I think it is hard to credit. Now that we have his opinion that government expenditures cannot go down, I should like to marry that with your statement that we should not assume that government expenditures cannot go down, and ask whether you could enlarge on that in any way to indicate the areas of attack in our reassessment of the situation about government expenditures.

Dr. Beigie: Certainly I think this is an area that has to be subjected to some real hard-nosed analysis. I also want to make the point, which I think is extremely important, that there is a tendency to overstate the magnitude and deep-seated importance of the deficit of the federal level. Certainly we talk about the structural problems in our policy review of the deficit. However, there is certainly a component of the current deficit today that is due to the fact that we are strumming on a guitar waiting for the stars to come on the stage. I get the sense that there is a great deal of strumming going on in this city as we wait until we finally get some things settled. One of the consequences of that is that this oil import compensation bill has been rising very rapidly, and that is one of the components of the large deficit that we have; but if any kind of sensible energy policy is going to be coming down the road, I think that is going to be diminished in size, and so will the size of the deficit.

[Traduction]

situation cyclique précaire et personnellement, j'espère qu'elle ne s'éternisera pas. Mais je dois également vous dire que le meilleur moyen de faire face à ce problème n'est pas de faire en sorte que le gouvernement adopte de nouveaux programmes de dépenses pour subventionner l'achat et la production d'automobiles à long terme.

Le sénateur Roblin: J'aimerais savoir ce que vous pensez sur deux autres sujets, même si M. Beigie a déjà répondu à certaines de mes questions. J'ai remarqué que vous dites à la page 4, au sujet du gouvernement:

Une dernière remarque concernant les déficits du gouvernement: si les Canadiens sont sérieux lorsqu'ils parlent d'accroître leur mainmise sur l'économie canadienne, alors ils doivent absolument trouver le moyen d'augmenter les sources intérieures d'épargne. Or, une importante source d'épargne pourrait justement être le secteur public s'il arrivait à enregistrer un excédent.

Vous dites également au bas de la page 6:

... en réexaminant l'hypothèse selon laquelle il est impossible de réduire les dépenses publiques.

Il y a un lien entre ces deux idées. L'une des déclarations les plus intéressantes que j'ai entendues dernièrement émanait du sous-ministre des Finances. Ce dernier a dit, en parlant de nous, que personne ne prônerait la réduction des dépenses du gouvernement. Je n'ai rien rétorqué, estomaqué que j'étais de voir que quelqu'un pouvait faire ce genre de supposition.

Le sénateur Charbonneau: Nous en sommes tous restés bouche bée.

Le sénateur Doodie: Je n'en croyais pas mes oreilles.

Le sénateur Roblin: Je doute que ce soit vrai. Maintenant que nous savons qu'il est selon lui impossible de réduire les dépenses du gouvernement, j'aimerais établir un parallèle avec les propos que vous venez de tenir selon lesquels nous ne devrions pas supposer que les dépenses du gouvernement ne puissent diminuer; pouvez-vous élaborer sur cette question et nous dire quels sont les domaines auxquels nous devrions nous adresser dans notre réévaluation des dépenses du gouvernement?

M. Beigie: Il y a au moins un domaine qui devrait faire l'objet d'une analyse minutieuse. J'aimerais également dire, et j'estime que c'est très important, qu'il existe une tendance à trop insister sur l'ampleur et l'importance cruciale du déficit fédéral. Certes, nous parlons des problèmes de structure dans le cadre de notre prise de position à l'égard du déficit. Toutefois, il y a au moins un élément du déficit actuel qui est attribuable au fait que nous nous contentons d'attendre passivement qu'un événement majeur se produise. J'ai d'ailleurs l'impression que c'est malheureusement une tendance commune dans cette ville. Une des répercussions de cette situation est que la facture d'indemnisation des importateurs de pétrole est montée très rapidement, et c'est un des facteurs qui contribuent au fort déficit que nous accusons; mais si on formule une politique énergétique sensée, je crois que la diminution automatique de cette facture se traduira par une diminution du déficit.

[Text]

Senator Charbonneau: Well, it was tried. Perhaps we should call another election.

Dr. Beigie: I feel fairly confident in predicting what is going to happen sooner or later. It is the "when" that is the problem.

The Chairman: I am confident that now it is a question of the deputy chairman and myself ranged against five Tories.

Senator Balfour: I guess we have a vote.

Dr. Biegie: Another thing to bear in mind, of course, that is one of the reasons for the sharp increase has been the high runup in the interest rates, and that does raise the government's expenditures in order to carry on the debt of the nation and finance it. Interest rates have come down since the last estimate of the budgetary position was made, and I hope interest rates will come down in the future, if we get inflation under control. There is an element in that, however, that is pretty phoney, pretty artificial.

There are, nevertheless, some items in the expenditure that I think have to be approached on a more hard-headed basis than seems to be taken here. You are going to have to do it not only on the expenditure side, but on the revenue side. You do not have to go all the way to user costs across everything, but there is a real question as to whether we could do more in the direction of getting revenues to more appropriately reflect the costs.

Senator, at this point, I am becoming a little reluctant, because I think that there is no statement that can be made at the level of what is to be cut or what is to be raised that does not reflect political judgment.

I would like to stick, I think, to the basic notion that any country that finally becomes convinced that it is assuming too much in relationship to its productive capacity can, if it has a political system that is responsive to individual perceptions, or vice versa, get expenditures down. I am saying to you that this country is borrowing heavily on its future, and putting a situation in front of future generations of Canadians that is going to be very, very difficult to sort out. There is an easy way to solve this, and that is for the rest of the world to say, "We are not going to lend you any more money." Then we have to solve the problem, plain and simple. The question is whether the discipline is going to be applied from outside or from inside. We still have time to make that choice, but we do not have infinite time.

My point to you would be that that choice is going to have to be made. Either we do it on our own, or somebody else is going to do it for us. If you do not think that is the case, take a look at Britain, and also take a look at Jamaica.

Senator Roblin: That is a basket case.

Senator Murray: You do make the point in your paper that the budgetary deficit is not yet a serious burden to the economy in terms of its ratio to the GNP. I am wondering if you have some threshold in mind at which, in terms of its relationship to the GNP, it is a serious threat to the economy.

Dr. Dobson: That statement was made looking at the historical trend. It has been much higher in the past, and there

[Traduction]

Le sénateur Charbonneau: On a déjà essayé! Peut-être devrions-nous déclencher d'autres élections?

M. Beigie: Je n'hésite pas à prédire ce qui se produira tôt ou tard. Il s'agit de savoir quand cela se produira.

Le président: Je suis persuadé que, dans cette affaire, c'est le vice-président et moi-même qui sommes opposés à cinq conservateurs.

Le sénateur Balfour: On pourrait avoir un vote.

M. Beigie: Il faut également se rappeler, évidemment, qu'une des raisons à l'origine de cette augmentation rapide a été la hausse rapide des taux d'intérêt; automatiquement, cela entraîne une hausse des dépenses du gouvernement qui veut prendre la charge de la dette nationale et la financer. Les taux d'intérêt ont baissé, depuis la dernière évaluation de la position budgétaire, et je suis persuadé qu'ils continueront à baisser pourvu que nous puissions lutter avec succès contre l'inflation. Mais il y a là quelque chose de plutôt artificiel.

Je crois cependant que certains des articles des dépenses doivent être abordés de façon plus réaliste qu'on ne semble le faire. Cette étude devra porter non seulement sur les dépenses, mais également sur les revenus. On n'a pas besoin d'analyser dans tous les cas jusqu'au coût de l'utilisateur, mais il faut tout de même se demander si on ne peut pas faire d'avantage afin que les revenus, correspondent plus fidèlement aux coûts.

Monsieur le sénateur, j'hésite à poursuivre dans cette veine parce que je sais qu'on ne peut dire quelles modifications devaient être apportées, coupures ou augmentations, sans porter un jugement politique.

J'aimerais m'en tenir au principe fondamental voulant que tout pays qui est certain que ses dépenses sont trop élevées par rapport à sa production, peut, s'il est muni d'un système politique capable de tenir compte des point de vue de chacun, couper ses dépenses. J'affirme que le Canada hypothèque lourdement son avenir et il prépare pour les générations à venir une situation qu'elles auront beaucoup de mal à redresser. Il existe une façon très simple de résoudre ce problème; il suffit que le reste du monde refuse désormais de nous prêter de l'argent. Nous n'aurons plus le choix. Il faut décider si nous allons nous astreindre nous-mêmes à cette discipline, ou si nous laisserons les autres pays nous l'imposer. Nous disposons encore d'un peu de temps pour y réfléchir, mais il ne faut pas tarder.

Ce choix devra être fait. Il nous reste à décider si nous le ferons de nous-mêmes, ou si quelqu'un d'autre prendra la décision pour nous. Et si vous hésitez à me croire, il vous suffit de penser à la Grande-Bretagne et à la Jamaïque.

Le sénateur Roblin: C'est un cas très grave.

Le sénateur Murray: Vous déclarez dans votre mémoire que le déficit budgétaire ne représente pas encore un sérieux fardeau pour l'économie si l'on tient compte du PNB. A partir de quelle proportion du PNB parleriez-vous de déficit grave?

Mme Dobson: L'opinion exprimée se fonde sur les tendances enregistrées par le passé. Ce déficit a déjà été beaucoup plus

[Text]

are no signs that it is rapidly growing as a ratio to GNP. Also, the share of government in total economic activity has levelled off. Those two criteria go together.

Dr. Beigie: Perhaps I may comment on that. This is the point on which my colleague would have far more analytical and theoretical support than I would; but I do not look only at ratios. When I look at financial matters I look at absolute amounts, too. Absolute amounts are starting to be frightening in their magnitude. All I can say to you is that the bigger they get in absolute magnitude the greater possibility you have of fluctuations that will throw you into really serious policy dilemmas.

I do not understand, really, how a nation that says it wants to be sovereign and as independent from externally imposed forces as possible can just continue to build up the sort of deficit position that we have. We look at two deficits, as we have tried to point out. I find that there is a far different attitude that we would take, and I think appropriately so, vis-à-vis the deficit on the external side, as opposed to the internal side.

Senator Murray: That was going to be my next question. What is the appropriate criterion—what ratio would you use?—to judge when you reach the danger point in terms of a current account deficit, or an overall balance of payments?

Dr. Beigie: My own view is that we have passed the danger point. The danger point came when the Governor of the Bank of Canada, basically, was forced to admit on numerous occasions that what he had to do was conduct monetary policy in this country almost exclusively in terms of what was going on with regard to external developments. He just could not afford to do otherwise in terms of the conditions in this country. When you have to say that, of course, you are no longer a sovereign nation. That is the danger point, and that is where I think we are now, essentially. Our monetary policy is now being conducted on the basis of the mistakes of the past. I do not suggest that they are Mr. Bouey's mistakes, he is now stuck in a situation where he has no policy flexibility, and that amounts to a significant loss of sovereignty, as far as I am concerned.

Senator Roblin: That really zeroes in on what I was going to talk about next. I am struck by the statement that monetary policy and independence need to be restored. This is what you have been talking about. One of the things that struck me most forcibly in Governor Bouey's presentation was—and indeed it came out, I think, in the Bank report—that one of the constraints on him in dealing with the rate of exchange was the fact that our export industries, in 1979, had reached production ceilings, and even if he did lower the rate of exchange, with a view to expanding our export industries, nothing would happen in terms of volume, but only in terms of price, because of this fact.

When I read the Howe Institute Report, I read that this description of having reached the ceiling was "anecdotal"—I think that was the word that was used. I would have liked to

[Traduction]

élevé, et rien ne semble indiquer qu'il croisse rapidement par rapport au PNB. De plus, la part du gouvernement dans l'activité économique globale s'est stabilisée. Ces deux critères vont ensemble.

M. Beigie: J'aimerais ajouter quelques mots. Mon collègue pourrait présenter de meilleures analyses et théories que moi à ce sujet; mais je ne tiens pas seulement compte de ce genre de relations. Lorsque j'étudie des questions financières, j'étudie également les montants absolus; et ils deviennent dangereusement élevés. Je vous assure que leur augmentation risque d'entraîner des fluctuations qui nous jetteront dans de graves difficultés.

Je ne comprends vraiment pas comment un pays qui déclare vouloir être souverain et aussi indépendant que possible des autres pays peut tout simplement continuer à accumuler un déficit comme celui qu'a le Canada. Comme nous avons essayé de le démontrer, il existe deux déficits. Je suis persuadé que nous aurions une attitude tout à fait différente, et cela serait justifié, s'il s'agissait du déficit de la balance des paiements au lieu du déficit budgétaire.

Le sénateur Murray: C'était ma prochaine question. Quel est le critère approprié—de quel rapport se servirait-on—pour déterminer le point dangereux du déficit des comptes courants, ou de la balance des paiements?

M. Beigie: Selon moi, nous avons déjà franchi le seuil critique. Nous l'avons franchi lorsque le gouverneur de la Banque du Canada a été forcé d'admettre, à plusieurs reprises, que sa politique monétaire au Canada devait obéir presque toujours aux dictées des circonstances internationales. Vu la situation canadienne, il ne peut tout simplement pas faire autrement. Quand on est là, on ne peut plus parler de souveraineté nationale. C'était là le niveau dangereux, et je suis persuadé que nous l'avons déjà atteint. Notre politique monétaire actuelle est influencée par les erreurs du passé. Je n'accuse pas M. Bouey. Il doit se débrouiller comme il le peut, mais il n'a aucune marge de manœuvre. Il y a donc là, à mon sens, une perte d'indépendance importante.

Le sénateur Roblin: Ce qui mène directement à la question suivante. J'ai été surpris qu'on déclare que la politique et l'indépendance monétaires doivent être restaurées. C'est ce dont vous avez parlé. Un passage du mémoire du gouverneur, M. Bouey, m'a particulièrement frappé; je crois qu'on en parlait également dans le rapport de la Banque; on disait qu'un des problèmes que le gouverneur de la Banque avait éprouvé en ce qui a trait au taux de change était dû au simple fait qu'en 1979, la production de nos industries d'exportation avaient plafonné. Par conséquent, même s'il avait baissé le taux de change, cela n'aurait pas favorisé l'expansion de nos industries exportatrices car les effets se seraient fait sentir sur les prix seulement, non pas sur le volume de production.

Lorsque j'ai lu le rapport de l'Institut C.D. Howe, j'ai remarqué qu'on y disait que le fait que le plafonnement de la production était en quelque sorte une anecdote. J'aurais aimé

[Text]

ask Governor Bouey what happened in 1979, if he was right, to cause investment to be so slow in those fields, because obviously the prospect for the future was quite bright then. I suppose one answer that could be given is that the fact that the banks alleged bias in favour of a higher dollar rate brownd those people off. They were not really satisfied to go ahead. Would you continue to support that point of view, which I think you have expressed previously? He dismissed it when I raised it. I did not get into the anecdotal stuff, but I wish I had thought of that word at the time.

Dr. Beigie: In fairness, the anecdotal aspect is the result of the fact that we do not have the numbers. You call up on the phone and ask "How are you doing?", and you're told, "We have 95 per cent capacity here." But we need better numbers than that, so that we can "There is evidence of . . .", and not have evidence that is really just the phone call type of evidence.

Senator Roblin: Let me deal then with the second defence in connection with the price of the Canadian dollar, and that is, that it had to be high in order to minimize inflationary consequences in our domestic economy if it went too low.

What do you feel about that? Where does the balance lie between inflationary consequences at home and a better competitive position both internally and abroad because we have a lower dollar?

Dr. Beigie: My colleague is the author of the paper that you refer to, and I want to turn to her on this, but let me say one thing: I have heard that song before. I have heard that song with regard to, "Well, we cannot do this now because it is going to have an inflationary consequence." The song that we have to start singing in this country is that sooner or later we have to resolve a problem, and the longer it takes to do so the bigger the problem is. You have to face up to the fact that this country is in a position where its current account, especially in the manufacturing component of that current account, is so massive in the end products of \$17 billion. I do not want to be misinterpreted as being critical of the institution that has been virtually the only solid inflationary fighter over the last five years, and that is the Bank of Canada, but I think we have demonstrated at the Howe Institute quite often that we feel—there is a phenomenon in this city and in political capitals everywhere in the world that you only deal with one problem at a time. When you take that approach you say, "I can't do this because it is going to worsen the consumer price index." But there are other consequences of not taking actions that have to be taken in terms of insuring reasonably full employment and insuring the viable balance of payments over time.

We are making the same mistake with the price of oil. We are creating a longer term problem in two or three fields because we are frightened of the political consequences of taking intelligent action right now in the context of the thing that happens to concern us most.

If the outside perspective has anything at all to offer to this city, it is the notion that you just have to keep all of those balls moving at one time; you cannot just stop and say, "All I am going to look at is that one," because then everything else falls

[Traduction]

demander au gouverneur Bouey ce qui s'est produit en 1979, pourquoi les investissements sont toujours aussi faibles dans ce secteur, parce qu'il est évident que les perspectives étaient alors très encourageantes. On pourrait sans doute dire que parce que les banques étaient en faveur d'un taux de change plus élevé cela a découragé les investisseurs éventuels; ils ne désiraient plus s'engager. Continueriez-vous à défendre ce point de vue? Si je ne me trompe pas, vous l'avez déjà défendu. Il a évité de me répondre quand je lui ai posé la question. Je n'ai pas eu le temps d'aborder la question d'anecdote, mais j'aurais bien voulu me rappeler de l'expression à ce moment-là.

M. Beigie: Il s'agit d'une anecdote parce que nous ne possédons pas de données précises. Vous téléphonez pour demander «Comment ça va?», et on vous répond, «Nous tournons à 95 p. 100 de notre capacité.» Mais nous avons besoin de chiffres plus précis que ceux-là.

Le sénateur Roblin: Je voudrais aborder le deuxième point concernant la valeur du dollar canadien, qui devait être élevé pour minimiser les conséquences inflationnistes qu'il aurait eu sur notre économie en étant trop bas.

Que pensez-vous de cela? Où se situe le juste milieu entre des conséquences inflationnistes sur le plan national et une meilleure position concurrentielle, nationale et internationale, avec un dollar affaibli?

M. Beigie: Ma collègue étant l'auteur du document dont vous parlez je la consulterai à ce sujet, mais permettez-moi de vous dire que j'ai déjà entendu ce son de cloches, qu'il est impossible de faire telle ou telle chose parce qu'elle risque d'avoir des conséquences inflationnistes. Tôt ou tard nous devons commencer à réaliser que nous avons un problème à résoudre et plus tard nous le ferons plus grandes seront les difficultés. Il faut reconnaître la gravité de la situation dans laquelle se trouve le Canada; son compte courant, notamment en ce qui concerne le secteur manufacturier, est énorme; il atteint 17 milliards pour les produits finis. Je ne voudrais pas sembler critiquer le seul véritable combat mené contre l'inflation ces cinq dernières années, celui de la Banque du Canada, et l'Institut Howe à très souvent dit qu'il croit que dans cette ville, comme dans toutes les capitales politiques du monde, on ne traite que d'un problème à la fois; c'est une sorte de phénomène. Dans cette optique, on n'agit pas, de crainte d'augmenter l'indice des prix à la consommation. Mais il y a d'autres conséquences à ne pas agir lorsqu'il le faut, pour assurer raisonnablement le plein emploi, et assurer à long terme une balance des paiements viable.

Nous faisons la même erreur à propos du prix du pétrole. Nous créons un problème à plus long terme dans deux ou trois domaines parce que nous craignons les conséquences politiques qu'auraient des mesures raisonnables, prises dans l'immédiat, à propos de ce qui nous préoccupe le plus.

Si la conjoncture extérieure peut vraiment nous apprendre quelque chose, c'est que tous les facteurs jouent en même temps, et qu'il est impossible d'arrêter le mécanisme pour n'en examiner qu'un seul à la fois parce que toute la machine

[Text]

down, and there is a certain dimension to that, and the notion that we cannot let the exchange rate go. A country that has a current account deficit of the magnitude we have and have had and will have is consuming too much in relation to its international competitors. Plain and simple. If that happens, your currency is overvalued—maybe not tomorrow, but more overvalued in the longer term sense.

Dr. Dobson: I would like to add that my colleague's closing comment focuses on what we were trying to get at in this paper, and that is that the exchange rate can play an important role in restructuring economic activity and should be seen in a longer term context. The Bank, as has been pointed out, has to focus on its stabilization goals, short-term concerns, but there are also long-term consequences.

If we are going to get serious about the current account deficits and about restructuring the economy so there is a better chance for an expanded capacity in manufacturing activities, then those consequences of focusing on the inflation goal have to be seen as having some expense in terms of signals that are given to manufacturers who are making investment decisions, especially if they are exporters or if they replace imports, and have future demand considerations to take into account in making investment decisions. If they expect that the exchange rate is going to rise through time, they can be influenced in their decision-making. So we are saying that the exchange rate has an important structural role to play as well as a stabilization role.

Dr. Beigie: As anyone who knows anything about the history of the House Institute—we are not out to gang up on any civil servant or any department, and most especially, as I indicate, a man who has shown more courage in economic affairs over the past five years than the rest of us put together. I mean Gerald Bouey. But this country does have a longer term problem. It arises out of our advantages in the resource sector.

The advantages in our resource sector are the kinds of things that the head offices look to when their subsidiaries based in Canada come to them and say, "Let's expand the investment activity because with the current dollar we are very competitive". They say that makes a lot of sense and go through their numbers and then they say, "Ah-ha"—straightforward boardroom talk—"can you guarantee that it does not go to 95 cents during the pay-back period?" Why should it? Well, why should it? Because of the advantages that this country has in relationship to other countries in non-renewable resources. It is essential to think of the management of the exchange rate for a country that has these unique characteristics. The trouble with the theorists and the very technical theorists, is that they ignore the fact that there are some countries that have these unique characteristics.

In a paper that has been put out for the Ontario Economic Council—in fact, I think it is being delivered today—somebody talks about the Dutch disease. This is not the elm disease; it is the Dutch disease. There is just so much in the way of non-renewable resources that people want. Sell them. My message would be do not sell these resources if the full

[Traduction]

s'écroulerait alors; c'est un aspect important et nous ne pouvons cesser de gérer le taux de change. Notre compte courant présentant actuellement, dans le passé et à l'avenir, un déficit considérable, alors que nous consommons beaucoup trop par rapport à nos concurrents des autres pays. C'est clair et simple; si cela se produit, notre monnaie est surévaluée, peut-être pas dans l'immédiat mais à long terme.

Mme Dobson: Je voudrais ajouter que les dernières remarques de mon collègue portent justement sur les conclusions que nous avons essayé de tirer dans ce document, à savoir que le taux de change peut jouer un rôle très important dans la restructuration de l'activité économique, et qu'il faut le considérer à plus long terme. Dans cet ordre d'idées, et comme il a été souligné, la Banque doit insister sur ses objectifs de stabilisation, ses buts à court terme mais aussi à long terme.

Si nous envisageons sérieusement de redresser les déficits de notre compte courant et de restructurer notre économie pour accroître la capacité du secteur manufacturier, dans ce cas, les conséquences des efforts de lutte contre l'inflation doivent être considérées comme des signaux pour les manufacturiers qui doivent prendre des décisions en matière d'investissements, surtout s'ils sont exportateurs et que leurs produits remplacent des importations et qu'ils leur faut tenir compte de la demande future pour décider ou non d'investir. S'ils pensent que le taux de change augmentera par la suite cela peut influencer sur leurs décisions. Nous estimons donc que le taux de change a un rôle important à jouer aussi bien sur le plan structurel qu'en tant d'élément de stabilisation.

M. Beigie: Nous ne nous liguons pas contre des fonctionnaires ou des ministères—et tous ceux qui connaissent l'histoire de l'Institut le savent bien—et surtout pas contre Gerald Bouey, un homme qui, depuis cinq ans, a montré plus de courage que nous tous pour les questions économiques. Mais le Canada a des problèmes à plus long terme. Ils découlent de ses avantages dans le secteur des ressources.

Nos ressources intéressent beaucoup les sociétés étrangères et lorsque leurs filiales installées au Canada leur demandent d'investir davantage en raison de la faiblesse de notre dollar elles estiment d'abord la chose logique, pour se demander ensuite s'il est possible de garantir qu'il ne tombera pas à 95¢ au moment de la rentabilisation de leurs investissements. Pourquoi le ferait-il en effet? A cause des avantages que possède le Canada par rapport aux autres pays en matière de ressources non renouvelables. Un pays qui possède ces caractéristiques uniques doit penser à la gestion du taux de change. Les experts et les théoriciens ont tort de ne pas tenir compte du fait que certains pays possèdent justement ce genre de caractéristique.

Dans un document préparé pour le Conseil économique de l'Ontario, et diffusé aujourd'hui en fait, quelqu'un parle de la maladie hollandaise, pas de celle de l'orme. La quantité de ressources non renouvelables est limitée. Il faut les vendre. Mon message serait de ne pas les vendre si toutes les recettes qu'elles donnent se traduisent par une remontée exagérée de la

[Text]

proceeds of it show up in a forcing up of the value of the Canadian dollar which, basically, says we have to consume those proceeds rather than replace the non-renewable oil or gas in the ground with other kinds of long-term assets above the ground. Looking over the sweep of history, that has been the problem with the exchange rate. You just let it go up when more resources are sold.

I believe that there is an interest for Canada to produce resources. I think it is a good job-provider and a good growth provider.

We also have to think, as we go down that road, what we are going to use the proceeds of that activity for, and I think it is to build up—this is Mr. Lougheed's position if I read it correctly, and I happen to share that position—that you do have to think about what happens when the non-renewable resources run out. The exchange rate in this kind of a situation cannot be ignored, and I am sorry, I just do not think that the exigencies of short-term stabilization is the only thing. It is not only important, but it is not the only thing that is important in determining your appropriate approach to the exchange rate over time.

Senator Charbonneau: Still on this current account deficit, outside of corrective measures of energy pricing—and I know that you are asked to at least think about medium and long-term—but concerning short-term, would you have any ideas how we could stop this hemorrhage or at least what measures we could use?

Dr. Beigie: Which one is that, current account?

Senator Charbonneau: Current account. What are your thoughts? I know about travel and so on, but practical ones?

Dr. Beigie: Well, he is asking an economist to be practical. That is really asking a lot!

I must say that there is an awful lot I hear these days about natural gas activities that are being postponed, delayed or turned aside totally because this country cannot seem to make up its mind as to what it is going to do about the natural gas that it is finding. I do not see any problem with exporting natural gas as long as we have the right kind of returns for it. That would be one type. But I have to say, senator, that for the other options, other than sell more and do the best you can, we are in a very, very difficult period at this time in the world economy. I think it would be a mistake to mislead you or to underestimate the threat of the outbreak of the kind of protectionism that we saw in the 1930s. It is not far away. I do not think it is in Canada's interest to take the lead in doing that. I think there are a lot of suggestions that people come up with by way of solution such as more quotas, more subsidies, all basically saying that what we have to do is export our problems to the rest of the world. If we ever get trapped in that game again we are going to find that when we want to subsidize there are other countries with much bigger purses than we have. It seems to me that what we are going to have to do is to make the medium term the appropriate focus. I do not think that in the short term we can do anything that is not going to add to the pressures or lead into the beggar-my-neighbor

[Traduction]

valeur du dollar canadien, car, fondamentalement, il nous faut consommer ces produits plutôt que de remplacer le pétrole ou le gaz naturel, non renouvelable, par d'autres sortes d'actifs à long terme au-dessus du sol. À voir le cours de l'histoire, tel a été le problème que pose le taux de change. Il s'agit de le laisser monter lorsque davantage de ressources sont vendues.

J'estime que le Canada a intérêt à produire des ressources et que c'est une bonne source d'emplois et d'expansion.

Dans cette perspective, il faut aussi se demander comment utiliser le produit de cette activité; je pense qu'il faut la renforcer, ce qui me semble être le point de vue de M. Lougheed, que je partage d'ailleurs, puisqu'il faut penser à ce qui se passera après épuisement des ressources non renouvelables. Dans ce contexte, on ne peut négliger la question du taux de change et je suis désolé, mais je ne pense pas que les exigences d'une stabilisation à court terme soit la seule chose à intervenir. Elle est importante mais d'autres facteurs doivent aussi déterminer l'approche à adopter à long terme quant au taux de change.

Le sénateur Charbonneau: Encore à propos de ce déficit du compte courant, à part des mesures correctrices quant au prix de l'énergie—et je sais qu'on vous demande de penser au moins à moyen et à long terme—mais à court terme, auriez-vous des suggestions quant à la façon de freiner cette homorragie, ou du moins de prendre certaines mesures?

M. Beigie: Parlez-vous du compte courant?

Le sénateur Charbonneau: Oui. Quelles sont vos suggestions? Il y a les voyages, etc., mais quelles sont les solutions pratiques?

M. Beigie: C'est beaucoup trop demander à un économiste que d'avoir le sens pratique!

J'entends énormément de choses ces derniers temps au sujet de l'exploitation du gaz naturel remise à plus tard ou complètement abandonnée, parce que ce pays ne semble pas savoir ce qu'il veut faire du gaz naturel qu'il découvre. Il me semble utile de l'exporter, pour autant qu'il nous donne des revenus satisfaisants. Ce serait un genre. Sénateur, en ce qui concerne les autres options, je dois dire cependant que, exception faite de l'option de vendre plus et de faire notre possible, l'économie mondiale se trouve actuellement dans une période très, très difficile. Selon moi, j'aurai tort de vous induire en erreur ou en n'attachant pas assez d'importance à la menace d'une poussée protectionniste comme ce fut le cas dans les années 30. C'est tout à fait plausible. Je ne crois pas que le Canada ait intérêt à prendre l'initiative dans ce domaine. Certains proposent bon nombre de solutions, comme davantage de contingents et de subventions; fondamentalement, ils disent que la solution est d'exporter nos problèmes dans le reste du monde. Si jamais nous adoptons cette solution, nous découvrirons que lorsqu'il s'agira d'offrir des subventions, d'autres pays jouiront de ressources financières plus considérables que les nôtres. Selon moi, il faudra insister sur les solutions à moyen terme. À court terme, je ne crois pas que les solutions éventuelles n'exacerberont pas la situation ou n'entraîneront pas l'émergence sou-

[Text]

bour type of policy that just spread like wildfire in the 1930s. That was done in circumstances that were not all that dissimilar in the opening stages to what we have right now. We are talking, and I think we should talk in this country, as my colleague put it in the prepared statement, of how we are going to make sure that we come out of this rather than going deeper down into it. Let us come out of it in the right way so that in five years time we really do have solid performance in terms of the two deficits and in terms of greater price stability. I would basically say that we cannot solve the current account this year.

Senator Roblin: I wonder if I could make a request of our guests, Mr. Chairman. The subject was raised earlier in a general way about the powers that the federal government ought to have in its economic responsibilities to keep the nation together, and Dr. Beigie I think quite properly, did not get drawn into that discussion very far. I wonder whether it is a practical suggestion to the Howe to consider that problem, the division of economic powers between the regions and the centre, because while it is true that the decisions we are facing in the next year or so are basically of a political character, and I must agree with that, it would not do any harm to inform the politicians as to the consequences of what they are doing. I admit the Howe Institute will have to take a stand on whether they are managers or not, whether it accepts the Keynesian ideas or the idea that is still very strong in this city that somehow the federal government has the wisdom to manage, or that it should manage, and we have to come to some decision as to how far we want to go along that line. Then the question arises as to whether we have the capacity, the ability or the tools to do it. I would very much value an outside opinion as to what the balance ought to be. There are going to be some changes and one of my colleagues has just been talking about the right balance, and of course, that is the word. That is the concept. There are a thousand opinions as to where the point of balance lies and the Howe is probably uniquely qualified to give some valuable constructive opinions on the matter. So I place that request before you.

Dr. Beigie: Thank you for that suggestion, Senator. Dr. Dobson is not only a senior economist but the director in charge of our policy research and analysis program and she has been discussing this with the staff. I am sure that in terms of focussing on where we are going to take the follow-up to a program we discussed with you in this committee before the Accent Québec program—before we follow up on that—your comments would be very useful. I must say that I do not want to prejudge, but my own feeling is that Ottawa, the central government, must in a federation be capable of co-ordinating in an effective manner, but as of right now it seems to me to be a task that is almost impossible unless we have 100 per cent participation in an effective way on this goal. There are too many things that the federal government in expected to be the residual on, and residuals are not the areas where you get some of the problems solved that we have today, for example, the

[Traduction]

daine du chacun pour soi, attitude qui s'est répandue comme une traînée de poudre dans les années 30. A cette époque, le scénario n'était pas du tout différent que celui que nous avons actuellement, du moins au stade préliminaire. Au Canada, nous parlons, et je pense que nous devrions parler, comme mes collègues l'ont fait dans la déclaration, des moyens sûrs pour nous tirer de cette situation plutôt que de nous embourber davantage. Tirons-nous de ce marasme avec les bons moyens; ainsi nous nous assurerons une position réellement solide dans 5 ans en ce qui concerne les deux déficits et la stabilité des prix. Essentiellement, je dirais que nous ne pourrions pas redresser notre compte courant cette année.

Le sénateur Roblin: Puis-je poser une question à nos témoins, monsieur le président? Ma question a déjà été abordée de façon générale; il s'agit des pouvoirs dont le gouvernement fédéral devrait disposer sur le plan économique afin d'assurer l'unité du Canada; je pense que, comme faire se devait, M. Beigie n'a pas été amené à approfondir tellement cette question. Je me demande s'il est pratique de demander à l'Institut Howe d'examiner ce problème, soit la répartition des pouvoirs économiques entre les régions et le pouvoir central, parce que, s'il est vrai que les décisions que nous devons prendre au cours des prochaines années sont de nature essentiellement politique, ce à quoi je souscris, cela ne nuirait en rien d'informer les hommes politiques des conséquences de leurs gestes. Je conviens que l'Institut Howe devra décider si les hommes politiques sont des gestionnaires ou non, s'il accepte la théorie keynésienne ou celle, encore très en vogue à Ottawa, et selon laquelle le gouvernement fédéral possède la sagesse pour administrer ou qu'il doit administrer. En outre nous devons déterminer jusqu'où nous voulons aller en ce sens. Nous devons ensuite nous demander si nous avons les moyens et les outils nécessaires pour y arriver. J'apprécierais considérablement que quelqu'un me dise quelle devrait être la répartition des pouvoirs. Il y aura certains changements et un de mes collègues vient de parler de la répartition convenable qui est bien sûr l'expression-clé. C'est là le concept. Tous et chacun se sont prononcés sur la répartition convenable, et l'Institut Howe est probablement le seul organisme qui soit en mesure de donner une opinion constructive et valable sur cette question. C'est ce que je vous demande.

M. Beigie: Je vous remercie, sénateur. Mme Dobson est non seulement une économiste chevronnée, mais elle est la directrice chargée de notre programme d'analyse et de recherche; elle a étudié cette question avec notre personnel et je suis sûr que vos commentaires seraient très utiles avant que nous donnions suite au programme que nous avions examiné avec ce comité avant le programme Accent Québec. Je ne veux pas porter un jugement prématuré, mais je crois que le gouvernement central d'Ottawa doit être capable, dans une fédération, de jouer un rôle de coordination d'une façon efficace; actuellement il me semble cependant que ce soit impossible à moins que tous sans exception contribuent efficacement à la poursuite de cet objectif. Il y a trop de domaines où l'on s'attend à ce que le gouvernement fédéral joue un rôle secondaire et ce n'est pas là où l'on résout certains des problèmes auxquels nous

[Text]

borrowing in external markets and the overall fiscal position and so on.

Senator Roblin: With the wisdom of hindsight I am in a position to offer the opinion that the federal authorities are the authors of their own problems. They are like Prometheus who was bound and helpless, and Prometheus is certainly bound today with the deficit in the foreign exchange account, and Prometheus walked into it with his eyes wide open.

Senator Murray: We are interested in regional policies and regional disparities, and I am afraid that because of the attention that is given to these headline-making events in recent months there is a danger of caricaturing regional operations and policies as being parochial and narrow and selfish. Where does the national interest lie in the kind of dilemma the federal government is facing now in connection with whether to provide a fairly routine incentive under DREE to the Michelin Tire Company to create, or so the argument goes in Nova Scotia, 1,800 new jobs in that province or whether to accept the other arguments from labour leaders and industry in Ontario that lay-offs are taking place there and that so long as that situation obtains it is contrary to the national interest to subsidize jobs in this field in Nova Scotia.

Dr. Beigie: I think it has to be said that I cannot answer that and I do not think anybody else can at this time. You have put your finger on an absolutely incredible challenge to Confederation. The challenge is essentially this, that you have such differences in terms of diversity of the regions of this country and they are so far spread apart. I do not know how to take that. You have identified a superb example of the kind of challenges we really are not prepared to answer. I think to follow on your first point that that is precisely why we have so many problems in the regions. It is not because they are all parochial. It is basically because they do not get answers to that type of question. Where do you see our future in all this integration? If we are going to be the hinterland, to use that phrase, what is going to happen to us and our children 20 years from now when the resources run dry. What is the appropriate mix and balance? Michelin has done extremely well for Nova Scotia and Nova Scotia has done extremely well for Michelin. There is no reason why this should not happen, but how much is enough? My sense as an analyst is that the labour people, the second option you put forth, are right; you are putting money into creating a capacity in Nova Scotia at a time that you are going to have reduced employment in central Canada. But who is going to make the judgment? This is what I hear the east and the west of the country saying. Who is going to say that Ontario is the right place for all these tire producers? The answer has traditionally been that the market determines this. If the market determines everything, there would not be a DREE. That is the basic difficulty. I must say that this is one of the most fascinating things about this country, but being fascinating does not mean we are necessarily informed.

[Traduction]

faisons face aujourd'hui, notamment les emprunts sur les marchés étrangers et notre position fiscale globale, etc.

Le sénateur Roblin: Rétrospectivement, je suis en mesure de dire que les autorités fédérales sont les responsables de leurs propres problèmes. Tout comme Prométhée était enchaîné sans défense, nos autorités fédérales sont tout à fait impuissantes aujourd'hui devant le déficit de notre compte sur le marché des changes et elles se sont lancées dans cette aventure consciemment.

Le sénateur Murray: Ce sont les politiques et les disparités régionales qui nous intéressent, et je crains qu'en raison de l'attention accordée au cours des derniers mois à ces événements qui font les gros titres, on risque de taxer les opérations et les politiques régionales d'étroites et d'égoïstes et de parler d'esprit de clocher. Où se trouve l'intérêt national avec le dilemme dans lequel se trouve le gouvernement fédéral qui doit décider soit de fournir, par le biais du MEER, les stimulants économiques habituels à la société de pneus Michelin afin de créer, comme on le prétend en Nouvelle-Écosse, 1,800 nouveaux emplois dans cette province, soit d'accepter les autres arguments des dirigeants syndicaux et du patronnat ontariens qui prétendent qu'en raison des mises à pied en Ontario et aussi longtemps que cette situation se maintiendra, il est contraire à l'intérêt national de subventionner ce genre d'emploi en Nouvelle-Écosse.

M. Beigie: Je dois vous dire que je ne peux pas répondre à cette question, ni personne d'autre pour l'instant. Vous avez mis en relief un défi tout à fait incroyable auquel fait face la Confédération. Il s'agit fondamentalement de la très grande diversité des régions du Canada et de la distance les séparant. Je ne sais pas comment aborder cette question. Vous avez trouvé un exemple superbe de défi auquel nous ne sommes absolument pas en mesure de faire face. Dans la foulée de votre première observation, je pense que c'est précisément la raison pour laquelle nous avons tellement de problèmes dans les régions. Ce n'est pas parce qu'elles ont toutes un esprit de clocher, c'est essentiellement parce qu'elles n'obtiennent pas de réponses à ce genre de question. D'après vous, quel est notre avenir avec toute cette intégration? Si nous devons devenir l'arrière-pays, et vous me permettez cette expression, qu'advient-il de nous et de nos enfants dans 20 ans une fois les ressources taries. Quel est le partage approprié? Michelin a beaucoup aidé la Nouvelle-Écosse et vice-versa. Il n'y a aucune raison pour que cette situation ne se reproduise pas mais quand faut-il mettre un frein? En ma qualité d'analyste financier, je crois que les syndicats ont raison: c'est la deuxième option que vous avez signalée; vous investissez afin de créer des emplois en Nouvelle-Écosse tandis qu'il y aura des mises à pied dans le centre du Canada. Mais qui prendra la décision? C'est ce que j'entends dans l'est et dans l'ouest du pays. Qui dira que l'Ontario est l'endroit idéal pour tous ces producteurs de pneus? La réponse a toujours été que le marché fait la loi. Si c'est le cas, le MEER ne devrait pas exister. C'est là la difficulté fondamentale. Je dois dire que c'est une des facettes les plus fascinantes de ce pays, mais cela ne veut pas dire que nous sommes nécessairement informés.

[Text]

Senator Murray: I was not a member of this body the last time you were here, but I was reading through your testimony and that of Miss Maxwell who was with you at the time. You were then making the point that in terms of core growth every region should not expect to have its own steel plant, its own automobile assembly plant and so on. As I take it, you were talking about building on regional strengths. Another example that comes up would be the desire of Alberta to develop a real petrochemical industry, and its complaint that the status quo and federal policies that reinforce the status quo are somehow an obstacle to that. The determination of the national interest at a given point in time is an extremely difficult thing for governments and politicians.

Dr. Beigie: I have thought a lot about that specific one, for example Michelin. I understand the problem, but the fact of the matter is that it is a result largely of the tariff structure that we face in the United States that petrochemical industry does not have a chance to expand rapidly in Alberta. I am not going to shy from what I think is, of course, a statement that is politically somewhat less than quiet. The fact of the matter is that our market is the North American market. It just so happens that transportation and location concerns make it extremely difficult for other parts of Canada to have a real promise for major expansions in those industries that have economies of scale of a fairly significant number. The notion of forced-feeding of industry in Alberta, Nova Scotia, or wherever else, that really wants, because of the market forces, to locate somewhere else is a total cost to the total nation.

In my own sense, and all I can tell you as an economist is, what we should be doing is maximizing the national net worth. I do not see, for example, us building a petrochemical industry in Alberta solely on the basis that we are going to subsidize the Americans who buy that petrochemical by charging that plant well below the replacement cost of energy. That does not add to our net worth. I can point to a whole host of types of policies that really do not add to the national net worth of Canada, but actually subtract from it. But then comes the hard political question, which I do not know how to solve. I am in the economics game, not the political game. The economics game does not have much of an answer. It is really a political question. How do you distribute that net worth in such a way that you do not have disintegrative forces in the society building to the point where it is impossible to hold it together any more? I don't know. However, I do not think the answer to our problem is to waste money on more and more bail-out types of exercises. That is not the long-term solution.

That is as close as I can come to a definition of a national interest, but I think this next week and what follows from it will be extremely important in deciding how we get people to feel that they have been given a fair part of the total net worth of the country.

Senator Murray: The last time you were here you were urging upon the committee the development of complementary or compatible industrial strategies by the ten provinces, I

[Traduction]

Le sénateur Murray: Je n'étais pas membre de ce comité la dernière fois que vous avez comparu, mais j'ai lu vos témoignages ainsi que ceux de Mlle Maxwell qui vous accompagnait alors. Vous préconisiez alors, qu'en terme de croissance, chaque région ne doit pas s'attendre à posséder son aciérie, son usine de montage automobile, etc. Si je comprends bien, vous disiez qu'il fallait utiliser les atouts régionaux pour bâtir. Un autre exemple qui me vient à l'esprit est le souhait de l'Alberta de créer une véritable industrie pétrochimique; elle se plaint que le statu quo, et les politiques fédérales qui le renforce, constituent un obstacle à ce souhait. Il est extrêmement difficile pour les gouvernements et les hommes politiques de déterminer à un moment donné de l'histoire où se situe l'intérêt national.

M. Beigie: Je me suis longuement penché sur le sujet, par exemple Michelin. Je comprends le problème, mais il demeure que, en raison essentiellement de la structure tarifaire qui nous est imposée aux États-Unis, l'industrie pétrochimique ne peut s'étendre rapidement en Alberta. Je n'hésite pas à soulever là une question plus que délicate sur le plan politique. Il faut se l'avouer: notre marché est le marché nord-américain. Les préoccupations touchant le transport et l'emplacement géographique font que d'autres régions du Canada peuvent très difficilement aspirer au développement d'industries qui présentent de nombreuses économies d'échelle. Gaver des industries en Alberta, en Nouvelle-Écosse ou dans d'autres provinces, qui, en raison des forces du marché, veulent s'établir ailleurs, coûte cher au pays dans son ensemble.

A mon avis, et je parle en tant qu'économiste, sous devrions plutôt tenter de maximiser notre richesse nationale nette. Je ne vois pas, par exemple, pourquoi nous devrions construire une industrie pétrochimique en Alberta et tout simplement vendre aux Américains les produits pétrochimiques de cette usine à un prix bien en-deçà du coût de remplacement de l'énergie. Cette façon de faire n'ajoute rien à notre richesse nette. Je pourrais énumérer toute une série de politiques qui n'ajoutent absolument rien à la richesse nette du Canada, au contraire. Cependant, il faut aussi penser à la question politique et je ne sais quoi répondre. Je m'occupe d'économie, non pas de politique. Il n'est guère de réponses sur le plan économique. Il s'agit en fait d'une question politique. Comment répartir cette richesse nette de façon à ne pas engendrer au sein de la société des facteurs de désintégration se superposant à un point tel que plus rien ne tient? Je ne sais pas. Je suis certain, cependant, que la solution à notre problème ne consiste pas à engager des sommes de plus en plus importantes pour aider des entreprises à s'en sortir. Il ne s'agit pas là d'une solution à long terme.

C'est la meilleure définition que je peux donner de l'intérêt national, mais je crois que ce qui se fera cette semaine et par la suite revêtira énormément d'importance car il faudra décider de la meilleure façon de faire sentir aux provinces qu'elles reçoivent une part équitable de la richesse totale nette du pays.

Le sénateur Murray: La dernière fois que vous étiez parmi nous, vous avez insisté auprès du Comité pour que les dix provinces élaborent des stratégies industrielles complémentaires.

[Text]

guess, of the federal government. Do you have any ideas on how that might be accomplished.

Dr. Beigie: I must say, after listening to all the talk of industrial strategy since that time, I think the most unique contribution that could be made at this time would be to get eleven governments to agree on the definition. I don't really know. I basically think that, in terms of what Senator Roblin said earlier, the concept of an industrial strategy for Canada has to be set at a national level, at the federal level, and I do not see a way of doing it from the other way in. You can have a process of involvement, of course; but to have ten provinces set ten independent industrial strategies and hope to get any cohesion out of it I have given up on.

Senator Murray: Have you looked at the sectoral agreement, the sub-agreements, under general development agreements that are signed between DREE and some of the provinces?

Dr. Beigie: No, I must say I have not.

Senator Murray: I think that is as close as the government will ever come to agreeing on that kind of strategy, because they have signed medium-term agreements in agriculture, tourism, forestry and so on with a number of provinces, in which they identify potential targets in growth, employment, income and so on, and agree on policies to try to achieve those goals, and they have a pretty good review mechanism for it. However, it does not seem likely politically that the provinces and the federal government would be able to agree on an industrial strategy, particularly one that sought to kill some lame ducks and admit that they have agreed on it.

Senator Doody: It is an unfortunate fact of life that in the concept of a national industrial strategy most of the provinces interpret that to mean an Ontario industrial strategy and those people on the outside looking in really do not feel that they are part of the whole picture.

Dr. Beigie: Just so long as they don't believe that is the nation it is relevant to.

Senator Doody: I am afraid that is the concept in a large part of the country, that the national strategy is a central Canadian strategy. I think that is why you have, not only so many economic problems in the outlying areas, but a lot of political problems from the national point of view. That may be the economic way of doing it; it may be the businesslike way of approaching the development of the nation. If it is, it is going to split the nation into a whole lot of little nations, which I do not think is very desirable.

Dr. Beigie: I wonder if there might not be a basis for more consensus than that statement might suggest. As I look at some of the have-not provinces and the suggestions they are making, I feel it is essentially that they want to move to a more self-sustaining basis instead of being totally on the dole. As I look at these provinces that are in the have position of the future, they are basically saying, "We are quite prepared to invest in Canada, but in a positive growth vein rather than a

[Traduction]

res ou compatibles. Comment, selon vous, pourrait-on s'y prendre?

M. Beigie: J'ai beaucoup entendu parler de stratégie industrielle depuis lors et je dois dire que le mieux serait à l'heure actuelle que les onze gouvernements s'entendent sur une définition. Je ne sais vraiment pas. Je pense, en principe, comme le disait plus tôt le sénateur Roblin, que le concept d'une stratégie industrielle pour le Canada doit être défini à l'échelle nationale, soit fédérale; je ne vois d'ailleurs pas comment on pourrait s'y prendre autrement. Chacun doit apporter sa collaboration, bien entendu, mais je ne vois pas dix provinces élaborer dix stratégies industrielles distinctes et espérer ensuite arriver à s'entendre.

Le sénateur Murray: Vous êtes-vous penché sur le concept des d'ententes auxiliaires signées par le MEER et certaines provinces en vertu d'ententes-cadres de développement?

M. Beigie: Non, je dois l'avouer.

Le sénateur Murray: Les gouvernements ne seront jamais plus près de s'entendre sur ce genre de stratégie, car des ententes à moyen terme ont été signées avec un certain nombre de provinces dans le domaine de l'agriculture, du tourisme, des forêts et ainsi de suite, aux termes desquelles sont définis les objectifs possibles en matière de croissance, d'emploi, de revenu, etc., et sont établies des politiques visant leur réalisation. Un très bon mécanisme d'étude a également été prévu. Je ne crois pas, politiquement parlant, que les provinces et le gouvernement fédéral puissent arriver à s'entendre sur une stratégie industrielle, destinée plus précisément à se débarrasser des canards boiteux, et admettre par la suite qu'il y a eu entente.

Le sénateur Doody: Il est vraiment dommage que la plupart des provinces, lorsqu'on parle d'une stratégie industrielle nationale, croient qu'il s'agit d'une stratégie industrielle pour l'Ontario, et que ceux qui ne sont pas directement concernés aient le sentiment de ne pas être de la partie.

M. Beigie: Pourvu qu'ils ne croient pas que c'est là que s'arrête le pays.

Le sénateur Doody: Je crains que c'est un concept qui prévaut dans une bonne partie du pays: on pense que la stratégie nationale est en fait une stratégie pour le centre du Canada. C'est pourquoi, selon moi, nous avons, non seulement de si nombreux problèmes économiques dans les régions écartées, mais également un tas de problèmes politiques d'un point de vue national. C'est peut-être la façon de faire logique; la façon pragmatique d'aborder le développement du pays. Si ça l'est, le pays pourrait être fragmenté en une multitude de tout petits pays, ce qui à mon avis n'est guère souhaitable.

M. Beigie: Je me demande s'il n'y aurait pas lieu de supposer qu'on puisse en arriver à un consensus plus facilement que ne le suggère le mémoire. Lorsque je pense à certaines des provinces défavorisées et à leurs suggestions, je ne peux qu'en venir à la conclusion qu'elles désirent atteindre un certain degré d'autosuffisance et ainsi ne plus vivre de charité. Les provinces mieux nanties affirment pour leur part «Nous sommes prêtes à investir au Canada, mais pour aider les

[Text]

constant bail-out vein." Therefore, this goes back to the point we made earlier. The question is really one of incentives. How do we make sure that the money that gets put from the haves into the have-nots is constantly working towards making the have-nots less have-not over time. I think there is a consensus on that.

Senator Roblin: That is the problem in a nutshell.

Senator Doody: It brings us back to the point you made earlier. You may very well be adding to the net worth of Canada by putting the petro-chemical industry in the right place. That is small consolation to the people in Alberta.

Dr. Beigie: I understand that.

Senator Doody: They are quite willing, as you said yourself, to make a contribution.

Dr. Beigie: I do not know whether the Alberta industrial strategy has been updated in the last year or not, but the notion of a province with a good deal of income coming down the road and attracting footloose industries like medical research, makes grand sense to me. I think that this kind of thing, such as upgrading the food processing that takes place in Alberta, is logically based. Such things make economic sense, and therefore they are in the national interest.

The Chairman: What would make more sense to me is for a good portion of that fund that is flowing to Alberta—and I agree with your investment approach—to be used to help Manitoba attract a medical industry, for example. In other words, the thing that worries you about Alberta is the implication that all the money that is going to be spent is going to create an even greater imbalance, with Alberta in the centre, than we have endured up to now in the confederation.

Senator Doody: Alberta's investment in the rest of Canada would be at world rates of return to Alberta, I assume.

The Chairman: So far they are.

Dr. Beigie: That is a real challenge, too. It seems to me that it has got to be a situation where the return from Alberta in Canada is as great as somewhere else. I know that I should be brief, especially on a Thursday morning, Mr. Chairman, but I must say that I think there are a lot of parallels between the kinds of things that Alberta faces and the kinds of things that a perceptive man like Sheikh Yamani, in Saudi Arabia, has been saying, who really understands the economic process. It is not supposed to be right to say nice things about any OPEC member, but I find that some of the most stimulating ideas are to be found in the words of Sheikh Yamani. He talks about his understanding that it is not in his interests, or in the interests of OPEC, to watch the rest of the world go down the tubes, because they have an investment there. Alberta has an investment, as does Newfoundland, when it finally gets its share, and I am looking forward to that as much as any Newfoundlander would; but there are provinces the value of whose investment is the value of Canada. I find that that notion does not strike anything but a responsive chord in Alberta.

[Traduction]

autres provinces à croître et non pour les dépanner constamment». Cela nous ramène donc à ce dont nous parlions plut tôt. C'est une question de stimulants. Comment s'assurer que l'argent investi par les provinces favorisées dans les provinces moins bien nanties, contribue, avec le temps, à raffermir l'économie de ces dernières. Je crois qu'on s'entend là-dessus.

Le sénateur Roblin: C'est là le problème en peu de mots.

Le sénateur Doody: Nous en revenons une fois de plus à ce que vous disiez tout à l'heure. Il se pourrait fort bien que vous ajoutiez à la richesse nette du Canada en établissant l'industrie pétrochimique au bon endroit. C'est là une faible consolation pour les résidents de l'Alberta.

M. Beigie: Je le comprends.

Le sénateur Doody: La province est prête, comme vous l'avez dit vous-même, à apporter sa contribution.

M. Beigie: Je ne sais pas si la stratégie industrielle de l'Alberta a été repensée ou non l'année dernière, mais la notion d'une province où abondent les revenus et qui attire des industries décentralisées, comme la recherche médicale, a énormément de sens pour moi. Je vois d'un très bon œil ce genre d'activités comme, par exemple, l'amélioration du secteur du traitement des aliments en Alberta. De telles choses sont valables sur le plan économique et sont donc dans l'intérêt national.

Le président: Il me semblerait plus juste qu'une bonne partie des fonds qui vont à l'Alberta—et je suis d'accord avec votre approche en matière d'investissements—soit utilisée pour aider le Manitoba à implanter une industrie médicale, par exemple. En d'autres termes, vous vous inquiétez du fait que tout l'argent qui va être dépensé en Alberta va contribuer à un déséquilibre encore plus grand, étant donné la richesse de l'Alberta, que tous ce que nous avons connu depuis de la Confédération.

Le sénateur Doody: Les investissements de l'Alberta dans le reste du Canada se feraient aux taux mondiaux, je présume.

Le président: Ils le sont jusqu'à maintenant.

M. Beigie: Il s'agit là d'un véritable défi. Il me semble que, actuellement, les profits réalisés par l'Alberta au Canada sont aussi importants que si elle investissait ailleurs. Je sais qu'il me faut être bref, surtout un jeudi matin, Monsieur le président, mais je dois dire qu'il y a certains parallèles entre le genre de choses auxquelles l'Alberta doit faire face et celles dont un homme intelligent tel le Sheikh Yamani d'Arabie saoudite, qui comprend très bien le processus économique, a déjà parlé. Il n'est pas de bon ton de parler en bien des membres de l'OPEP, mais je crois que les idées les plus stimulantes se trouvent dans les propos du Sheikh Yamani. Il dit qu'il comprend bien que ce n'est pas dans son intérêt, ni dans celui de l'OPEP, de regarder le reste du monde s'écrouler, pour la simple raison qu'ils ont investi là. L'Alberta a un investissement, tout comme Terre-Neuve lorsqu'elle aura finalement sa part, et j'ai hâte autant que tout Terre-Neuvien de voir la chose se produire. Toutefois, il y a des provinces pour qui la valeur de investissement est celle du Canada. Je pense que les albertains ne sont pas insensibles à cette notion.

[Text]

The Chairman: To invest elsewhere in Canada.

Dr. Beigie: That is right; but to invest in a strong Canada. It is not enough just to put your money into treasury bills. As I said a couple of years ago, OPEC has a problem. We have the oil, they have the U.S. dollars. I would much rather have the oil.

The Chairman: Alberta, so far, has put the bulk of its money into, for example, Alberta Mortgage Corporation, Alberta Housing Corporation, and a few provincial government bonds at market rates. I think the only other investment that I know of is a rather minor one that it gave to Gulf Oil. There may be others that it gave to tar sands development, but for the most part its investments have been very conservative high interest rate producing ones; that is at the time. What subsequently happened to those investments has made them appear somewhat lower; but in terms of normal investments, I think they must be close to a ten per cent return. That does not sound to me like an investment fund of the kind you are talking about that is being used productively to increase the productive resources of the whole of the rest of Canada. I am delighted to hear that your perception is that Albertans feel that way. I just wish they would put their money where their mouth is.

Dr. Beigie: If I could, on behalf of the Albertans, I would like to say, though, that certainly when the heritage fund was set up nobody dreamed that they were going to be able to generate this kind of income, and it is my understanding that the limits were in the act establishing the heritage fund. Just recently—within the last two months—the rules governing what they could do have been changed to increase the amount that can be loaned to other governments, and, I think much more importantly, the amount of equity investments they could make in the rest of Canada.

That, I think, is the secret: to make an equity investment in Canada.

Senator Charbonneau: Can you see the political repercussions from that? Alberta owning part of Newfoundland, for example?

The Chairman: It is better than having Alberta owning all the resources itself.

Senator Doody: What is the difference between Alberta owning part of Newfoundland or Ontario owning part of Newfoundland, or even Newfoundland owning part of Newfoundland?

Dr. Beigie: He has put his finger right on the problem. Torontonians would rather be owned by Americans than Albertans. That is the difficulty.

Senator Charbonneau: I was going to ask Dr. Dobson to elaborate on page 6 paragraph 2 with regard to the shifts in the regional distribution of income generation capability, but I guess we have covered that in all the other questions on this, unless she has something to add.

[Traduction]

Le président: Pour investir ailleurs au Canada?

M. Beigie: C'est ça, mais pour investir dans un Canada fort. Car cela ne suffit pas d'investir dans des bonds du trésor. Comme je l'ai dit il y a deux ou trois ans, l'OPEP a un problème. En effet, nous avons le pétrole et elle a les dollars américains. Je préfère de beaucoup avoir le pétrole.

Le président: Jusqu'à maintenant, l'Alberta a fait la plupart de ses investissements dans, par exemple, la *Alberta Mortgage Corporation*, la *Alberta Housing Corporation* ainsi que dans quelques bonds du gouvernement provincial et ce aux taux du marché. Les seuls autres investissements qu'elle ait fait sont, à ma connaissance, plutôt insignifiants: l'un touche la société Gulf Oil et il y en a peut-être eu d'autres pour l'exploitation des sables bitumineux. Toutefois, dans l'ensemble, il s'agit d'investissements très conservateurs et productifs à taux d'intérêt élevés, du moins à l'époque. Ce qui leur est survenu, par la suite, les a fait paraître moins importants, mais par rapport aux investissements ordinaires, ils rapportent près de 10 p. 100. Donc, d'après moi cela ne semble pas être un fonds d'investissements du type dont vous parlez, et qui serait utilisé productivement pour augmenter les ressources productives du Canada dans son ensemble. Je suis très heureux d'entendre que, d'après vous c'est ce que ressentent les Albertains.

M. Beigie: J'aimerais pourtant dire, au nom des Albertains—si vous me le permettez—que certainement à l'époque où le fonds du patrimoine a été créé, personne ne pensait pouvoir produire un tel revenu! Et je crois bien que les plafonds figuraient dans la loi portant création du fonds. Tout récemment, au cours des deux derniers mois, les règles régissant leurs opérations ont été changées pour augmenter d'une part le montant pouvant être prêté à d'autres gouvernements et d'autre part—chose encore plus importante—celui de la participation au capital pouvant être effectuée dans le reste du Canada.

C'est là, je pense, le secret: participer au capital à l'échelle du Canada.

Le sénateur Charbonneau: Vous rendez-vous compte des répercussions politiques? Par exemple, l'Alberta possédant une partie de Terre-Neuve?

Le président: Cela vaut mieux que de voir l'Alberta posséder à elle seule toutes les ressources.

Le sénateur Doody: Quelle différence y a-t-il entre l'Alberta possédant une partie de Terre-Neuve ou l'Ontario possédant une partie de Terre-Neuve, voire même Terre-Neuve possédant une partie de Terre-Neuve?

M. Beigie: Il a touché le problème. Les habitants de Toronto préféreraient davantage appartenir aux Américains qu'aux Albertains. C'est là le problème.

Le sénateur Charbonneau: J'allais demander à Mme Dobson de développer le paragraphe 2 de la page 6 concernant les modifications dans la répartition régionale des moyens *productifs de revenu*, mais j'imagine que nous avons déjà couvert la question au cours des précédents débats, sauf si elle a quelque chose à ajouter.

[Text]

Dr. Dobson: No. The meaning of the phrase was in the general direction this discussion has taken.

The Chairman: One of the centerpieces of your policy, as I understand it, is to manage the exchange rate so that it is kept sufficiently low to keep our manufacturing industry competitive in international terms. What would such management do to the money supply growth?

Dr. Dobson: Well, we think it could be managed in such a way that it would not impact on, or would not conflict with, inflation goals. The suggestion that was made in the recent publication is somewhat unorthodox; but when the exchange rate is managed in order to prevent it from appreciating, what happens is that U.S. dollars accumulate abroad, what happens is that U.S. dollars accumulate abroad, and are usually put into treasury bills in the New York market. The impact can be sterilized by actions taken by the bank, and what we were suggesting was that either these U.S. dollars can continue to be invested in treasury bills, the way they are now, or they could be used to buy back assets that are held by foreigners, or to repay the foreign debt. While this is not done, or has not been done—and there is no reason why it should not be done—it would allow management of the exchange rate in order to prevent it from rising, and thus not have an impact on the money supply.

The Chairman: I can understand the action being effective in the short term. I have a little more difficulty in understanding it being effective in the medium term. It would seem to me that you would have a less than desired increase in the supply, or the aggregates, than you would want under the circumstances if you were doing this in order to keep an uncompetitive manufacturing segment competitive. Now, if in that interregnum you can get the kind of productivity you hope for, all well and good; but there is a dangerous implication to your policy, it seems to me, unless you can get efficiency and productivity that would support it without the kind of intervention you are talking about. You are talking about an interventionist policy. Is that correct?

Dr. Beigie: There is a great deal of confusion about that, and I want to make one point very clear. There is one easy way to handle it, and that is to say, "if I expand exports of natural gas by \$2 billion a year, I will make a commitment as a government to put \$2 billion more into the external market to buy back hydro bonds, or whatever it may be." Or what is exactly equivalent, I will increase the amount of foreign-owned assets that I will encourage the Canada Development Corporation to invest in next year. That would not have to have any impact at all on monetary influence. It is a straight offset. This is not something that the Bank of Canada can do, would do or necessarily should do. It is the kind of policy that we should be looking at in the context of an overall view. When we talk of industrial policy, that is one key element. I am not going to just sell off resources and take back the results in consumption. That is what we are doing.

[Traduction]

Mme Dobson: Non. La portée de la phrase s'inscrivait dans l'orientation générale de la discussion.

Le président: Votre politique a pour élément clef, si je comprends bien, de manipuler le taux de change, de manière à ce qu'il reste suffisamment bas pour maintenir la compétitivité de notre industrie de fabrication sur le scène internationale. Quelles sont les répercussions de cette manipulation par rapport à la croissance de la masse monétaire?

Mme Dobson: Le taux de change pourrait être manipulé de manière à ce qu'il n'influe pas sur les objectifs de lutte contre l'inflation et ne suscite pas non plus de conflit avec ces derniers. La suggestion figurant dans la dernière publication est peu orthodoxe. Toutefois lorsque le taux de change est manipulé de manière à l'empêcher d'augmenter, il s'ensuit une accumulation de dollars américains à l'étranger qui sont habituellement investis en bonds du trésor sur le marché de New York. L'incidence peut être annulée par des mesures prises par la banque. Nous avons d'ailleurs suggéré soit de continuer à investir des dollars américains dans des bonds du trésor—comme c'est le cas à l'heure actuelle—soit de les utiliser pour racheter les actifs détenus par des non-résidents ou pour rembourser la dette à l'étranger. Tant que cela ne sera pas fait—et il n'y a pas de raison pour que ça ne le soit pas—cela permettra de manipuler le taux de change pour l'empêcher d'augmenter et d'influer par conséquent sur la masse monétaire.

Le président: Je conçois qu'à court terme cette mesure soit efficace, mais, à moyen terme, je le conçois plus difficilement. Il me semblerait, en effet, que vous auriez alors dans ces circonstances, une augmentation peu souhaitable de la masse monétaire ou des agrégats si vous le faisiez dans le but de protéger le niveau concurrentiel au sein d'un secteur de fabrication non-compétitif. Or, si, dans l'intervalle, vous pouvez obtenir le genre de productivité que vous recherchez, c'est très bien. Par contre, votre politique comporte, d'après moi, une conséquence néfaste, à moins que vous puissiez obtenir l'efficacité et la productivité voulues pour l'appuyer sans recourir au genre d'intervention dont vous parlez. Car vous parlez d'une politique d'intervention, n'est-ce pas?

M. Beigie: Il semble y avoir pas mal de confusion à ce sujet et je voudrais clarifier un point. Il existe un moyen facile de s'en tirer et qui consiste à dire: «Si j'augmente les exportations de gaz naturel de \$2 milliards par an, je m'engagerais en tant que gouvernement, à placer \$2 milliards de plus sur le marché externe pour racheter des bonds de l'hydro ou autres». Ou, ce qui équivaut exactement au même, j'augmenterais le volume des avoirs sous contrôle étranger et encouragerais la Corporation de développement du Canada à investir là-dedans l'année suivante. Cela ne devrait pas forcément avoir d'incidence sur les influences monétaires car il s'agit d'une compensation directe. Ce n'est pas quelque chose que la Banque du Canada peut faire ou devrait nécessairement faire. C'est le genre de politique à envisager dans un contexte global. Lorsqu'un parle de politique industrielle, c'est un élément clé. Je ne veux pas me contenter de vendre toutes les ressources pour recueillir des avantages sur le plan consommation. C'est ce que nous faisons.

[Text]

I can understand why the Bank of Canada can be a little concerned about this because they think we are playing interventionist games in the monetary field and playing in a field we do not know that much about, but I am just saying in terms of an overall balancing equation, one of the things that we go to a head office of a multinational corporation and say, look, we understand your concerns, but I want you to know that if we increase the exports of natural gas if that is your worry by a couple of billion dollars a year, we have no intention of seeing that just drive up the value of the Canadian dollar to 95 cents. We are going to make a deal.

The Columbia River construction project had that kind of offset deal worked into it. I think that is what we should be talking about. It is an arrangement whereby you do not just have this decision sweep through the exchange market and drive the price up to the point where people say, my golly, we can't afford to produce in that kind of high-cost area. But if we have gains in productivity, and a better inflation performance, and the exchange rate moves up, by all means, let it go.

A higher value for the currency isn't a bad thing per se. It gets us cheaper vacations in Florida.

The Chairman: It is your argument that the currency should be lower?

Dr. Beigie: Not lower but kept from rising due to events that do not really resolve any of our long-term problems.

The Chairman: You go a little further than that, surely, don't you?

Dr. Dobson: The underlying point is that we have managed the exchange rate to prevent it from dropping, and the argument made by the Bank is that it overshoots the level dictated by the fundamentals—by productivity and inflation performance.

Our argument is the mirror image of that. There can be temporary developments in a resource-based economy like ours, that would push up the exchange rate on a temporary basis. It is true if it is going to go up because of economic fundamentals that has to happen, and there is no way that you can prevent that from happening.

Senator Roblin: Isn't that the lesson of the resource fuel boom of a few years ago?

Dr. Dobson: Exactly.

Senator Roblin: That pushed our dollar up to \$1.03 and ruined us. I am exaggerating for the sake of emphasis, but that is the sort of thing you want to protect against.

Dr. Dobson: That is right. It is a temporary phenomenon and it is an overshooting on the upside. If we protect it from overshooting on the downside, we should be able to protect against overshooting on the upside assuming that both are

[Traduction]

Je conçois les raisons pour lesquelles la Banque du Canada s'en inquiète un peu, car elle croit que nous appliquons une politique d'intervention dans le domaine monétaire, alors que, honnêtement, nous n'en savons pas long sur la question. Toutefois, dans une équation d'équilibre global, je dis tout simplement que l'on pourrait aller dire ceci au siège social d'une multinationale: «Nous comprenons bien votre préoccupation, mais je voudrais vous informer que si nous augmentons les exportations de gaz naturel—si c'est bien ce qui vous préoccupe—de deux ou trois milliards de dollars par an, nous n'avons pas l'intention pour autant que cela fasse passer la valeur du dollar canadien à 95 cents. Nous allons faire un arrangement.

Le Projet de construction de la rivière Columbia comportait ce type d'accord de compensation. C'est, d'après moi, la solution qu'on devrait retenir c.a.d. en venir à un arrangement grâce auquel cette décision n'ira pas bouleverser le marché du change et produire une hausse des prix à un point où les intéressés diraient: «Nous ne pouvons nous permettre de produire dans cette région où le niveau de vie est élevé». Si nous réussissions à obtenir une meilleure productivité et de meilleures mesures contre l'inflation et si le taux de change enregistrait une hausse, dans ce cas laissons faire les choses.

Une devise surévaluée n'est pas une mauvaise chose en soi; elle permet d'avoir des vacances à meilleur marché en Floride.

Le président: Vous pensez vraiment que la devise devrait être plus basse?

M. Beigie: Il ne faudrait pas chercher à la faire baisser mais bien l'empêcher d'augmenter par réaction à des événements qui n'apportent aucune solution réelle à nos problèmes à long terme.

Le président: Vous allez un peu plus loin que cela, sûrement?

Mme Dobson: Ce qui sous-tend ce raisonnement, c'est que nous avons manipulé le taux de change pour l'empêcher de chuter et le problème tient au fait que la Banque prétend que cette intervention va au-delà des principes fondamentaux dictés par la productivité et l'inflation.

Nous prétendons le contraire. Des événements temporaires peuvent survenir, dans une économie basée sur les ressources comme l'est la nôtre, qui feraient augmenter provisoirement le taux de change. C'est d'autant plus vrai si cela se produit par le jeu de facteurs économiques fondamentaux qui doivent survenir et auxquels on ne peut parer.

Le sénateur Roblin: N'est-ce pas là la leçon à tirer de l'explosion de la demande de ressources de combustibles survenue il y a quelques années?

Mme Dobson: Exactement.

Le sénateur Roblin: Notre intervention a fait grimper notre dollars à \$1,03 et cela nous a ruiné. J'exagère pour bien souligner ce point mais c'est contre une situation de ce genre que nous voulons nous protéger.

Mme Dobson: C'est exact. C'est un phénomène temporaire, où nos objectifs sont dépassés. Si nous évitons de tomber en deçà de nos objectifs, nous devrions pouvoir éviter de les dépasser, en supposant que les deux phénomènes sont tempo-

[Text]

temporary phenomena, and slow it down as it goes up, just as we slowed it down as it went down. The fundamentals dictated that it should go down. The fundamentals may dictate if we improve our productivity on inflation performance vis-à-vis the U.S., that it should go up, but it still can be slowed down.

Dr. Beigie: Which they appear to be doing now in the short term.

Dr. Dobson: But I would call that smoothing.

The Chairman: So you are just talking about temporary overshooting then, are you? Your statement could be read either way. You do use the words "temporary overshooting", but you also say "the exchange rate could be managed to ensure that it reflects the underlying competitiveness of Canadian manufacturing."

Dr. Dobson: But that is the key point. The exchange rate should reflect the underlying fundamentals relative to the U.S. in particular. But you may get things happening that push the exchange rate further than you would expect it to go given the fundamentals.

Dr. Beigie: There is a word problem here. The word "temporary" does not mean a week. Temporary means something that is not related to fundamentals no matter how long they last. Temporary can be a 25-year increase in the rate at which we run down the non-renewable resources. That can be temporary in the sense that it does not affect long-term fundamentals.

The Chairman: On page 4 of your summary of the medium-term outlook, you say, "The most obvious way to stop the use of foreign borrowing to finance current consumption is to increase domestic saving; one method of increasing domestic saving, in turn, is to reduce the size of the federal fiscal deficit."

We have a very high saving rate though in Canada.

Dr. Beigie: No, we haven't.

Senator Roblin: Just compared to the States.

Dr. Beigie: We have a high private sector savings rate. When you take the public sector and the private sector together, you have a low savings rate.

Dr. Dobson: Development economists will say a developing economy is taking off when the savings rate is approaching or passing 20 per cent. The Japanese have a much higher rate.

The Chairman: That is on a personal level.

Dr. Dobson: No, it is on a national level.

Senator Roblin: You are talking about the net. What is the net?

Dr. Beigie: The net is negative because we have to rely on external sources of savings.

[Traduction]

raires, ou du moins de ralentir la hausse autant que la baisse. Les indicateurs fondamentaux dictent la nécessité d'une baisse. Si nous améliorons nos taux de productivité et d'inflation par rapport aux États-Unis, il se peut que les indicateurs fondamentaux dictent la nécessité d'une hausse, mais on peut tout de même la ralentir.

M. Beigie: C'est ce qu'ils semblent faire maintenant à court terme.

Mme Dobson: Mais c'est un expédient.

Le président: Alors vous ne parlez que de mesures qui, temporairement, dépassent ou tombent en deça de nos objectifs? On pourrait l'interpréter différemment. Vous dites «dépassement temporaire», mais vous ajoutez «qu'il faudrait que les taux de change reflètent la compétitivité du secteur manufacturier canadien».

Mme Dobson: C'est là l'élément essentiel. Le taux de change devrait refléter l'action des indicateurs à tout le moins par rapport aux États-Unis. Mais il se peut que des événements exercent sur le taux de change une poussée plus forte que celle qu'annonçaient les indicateurs.

M. Beigie: Le choix de mots crée un problème. Le mot «temporaire» ne signifie pas une semaine. On peut parler de temporaire lorsqu'il s'agit d'un phénomène qui n'est pas lié aux indicateurs, peu importe leur durée. On peut qualifier de temporaire une augmentation sur 25 ans du taux d'épuisement des ressources non renouvelables. On aurait alors raison d'employer ce mot en ce sens qu'il n'a aucune incidence sur les indicateurs à long terme.

Le président: A la page 4 de votre sommaire des perspectives à moyen terme vous dites: «la façon la plus évidente de mettre un terme au recours à des marchés de capitaux étrangers pour financer la consommation actuelle, serait d'augmenter l'épargne intérieure; or une façon d'en arriver là serait de réduire la taille du déficit budgétaire du gouvernement fédéral.»

Nous avons un taux d'épargne très élevé au Canada.

M. Beigie: Au contraire.

Le sénateur Roblin: Comparativement aux États-Unis.

M. Beigie: Nous avons un taux d'épargne élevé dans le secteur privé. Lorsque nous prenons le secteur public et le secteur privé ensemble, nous avons un taux d'épargne très faible.

Mme Dobson: Les économistes spécialisés dans le domaine du développement vous diront qu'une économie en développement démarre lorsque le taux d'épargne s'approche de 20 p. 100 ou dépasse ce seuil. Celui des Japonais est encore plus élevé que cela.

Le président: Nous parlons du niveau personnel.

Mme Dobson: Non; il s'agit du niveau national.

Le sénateur Roblin: Vous parlez du montant net. Quel est-il?

M. Beigie: Il est négatif parce que nous devons avoir recours à des sources extérieures d'épargne.

[Text]

Senator Roblin: That is right.

The Chairman: Coming back to the question of the tax incentives, I did not quite get how you came down on that.

Dr. Beigie: Gently.

The Chairman: Ian Stewart seemed to make the point that tax incentives (a) should be reviewed and he did not seem to be very happy with it. That was the impression one drew. I think it was a fair impression.

There has been this sort of new conventional wisdom under the heading of "tax expenditures" that anything that is used as an incentive to encourage someone to invest has suddenly become an expenditure, and is as bad as any other current expenditure. I think that is a very dangerous philosophy and one that could lead us down some unhappy paths, and it would seem to me to be useful if you came down a little harder on your position. I can understand if what you are saying is that we must make sure that our tax incentives (a) are necessary, and (b) do increase investment or increase productivity, but Stewart's approach gave me the feeling that direct expenditures were better than tax expenditures and, secondly, tax incentives were not probably a good thing anyway.

Dr. Beigie: With respect to the first part, in many cases direct expenditures are an improvement over incentives, but at the more basic level that you are raising, now is a particularly appropriate time to be talking about giving signals that are different than some of the market signals or the distorted market signals that we are already getting especially, in a time of rapid adjustment, which is a word that you have heard a lot, transition, structural changeover, all of this. You have to boost people along sometimes. This is a clear case where even Adam Smith say that we have a situation where there is a failure of the market in terms of the time. The invisible hand is going to work faster in this kind of a period, so I would come down strongly and say, yes, this is a time where you have to send signals to the private sector to change their activity in a positive direction. That sounds smackingly like planning, and if it does then I have to say that yes, in long-term planning it is a system of assistance through the transition. Whether or not it should be through direct expenditure vis-a-vis an incentive, a performance-oriented incentive scheme, really is something that I think a blanket statement on would be a mistake.

The chairman: Any questions?

Well, Dr. Beigie and Dr. Dobson, we would like to thank you very much for joining us again. I think you have, in your outspoken manner, given us some food for thought and you have contributed greatly. I hope we can take advantage of the great contribution you made here today. I was particularly taken with your statement about the willingness of the "have" provinces to support investment across Canada. That is something we are going to have to think about very seriously. But it is good news that it is your view. It has been a pleasure meeting you, Dr. Dobson and we hope to see you again.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: C'est exact.

Le président: Pour en revenir à la question des mesures d'incitation fiscales, je ne vois pas comment nous en sommes arrivés là.

M. Beigie: Doucement.

Le président: Ian Stewart semblait dire que les mesures d'incitation fiscales devaient être réexaminées et il semblait mécontent de cet état de chose. C'est l'impression qu'on avait. Je crois qu'elle est juste.

Il semble exister un nouveau genre de sagesse coiffée de la rubrique «dépenses fiscales» selon laquelle toute mesure servant d'incitant pour encourager quelqu'un à investir devient soudainement une dépense, et elle est, à ce moment-là aussi mauvaise que toute autre dépense courante. Je crois que cette philosophie est très dangereuse et pourrait avoir des conséquences assez fâcheuses. Il me semble qu'il serait peut-être utile que vous précisiez davantage votre position. Je comprends si vous dites que nous devons nous assurer que nos mesures d'incitation fiscales (a) sont nécessaires et (b) augmentent effectivement l'investissement ou la productivité, mais M. Stewart semble croire que les dépenses directes sont meilleures que les dépenses fiscales et d'autre part, que les mesures d'incitation fiscales sont probablement mauvaises de toute façon.

M. Beigie: Pour ce qui est de la première partie de votre intervention, il existe de nombreux cas où les dépenses directes constituent une amélioration par rapport aux mesures incitatives mais pour ce qui est de l'aspect plus essentiel que vous soulevez, le moment est venu d'envisager l'envoi de signaux autres que ceux, parfois faussés, que nous recevons déjà du marché. A une époque de rajustements rapides, de transition, de remaniement structural, peu importe le mot qu'on emploie, il faut pousser les gens à agir. Il est très évident dans ce cas que même Adam Smith dirait que nous vivons une situation où le marché ne fournit pas faute de temps. La main invisible travaille plus vite dans une conjoncture de ce genre, et j'affirmerais alors sans hésiter que nous vivons une époque où il faut envoyer des signaux au secteur privé pour qu'il réoriente ses activités dans une direction positive. Cela ressemble tellement à la planification et si c'est le cas, je dois dire que la planification à long terme exige un régime d'aide permettant d'effectuer la transition. Que cela doive se faire ou non par le biais des dépenses directes plutôt par des mesures incitatives, j'estime que nous aurions tort de généraliser en parlant d'un schéma incitatif visant l'amélioration du rendement.

Le président: Y a-t-il des questions?

Monsieur Beigie, Monsieur Dobson, nous voudrions vous remercier de vous être joints à nous encore une fois. Je crois que, sans détours, vous nous avez donné matière à réflexion et que vous avez contribué largement à nos travaux. J'espère que nous pourrions tirer profit de votre témoignage. J'ai été tout particulièrement impressionné lorsque vous nous avez dit que les provinces «riches» sont disposées à soutenir l'investissement au Canada. Nous aurons à songer sérieusement à cette possibilité. Nous sommes heureux que vous pensiez ainsi. Nous avons

[Text]

Thank you very much.
The committee adjourned.

[Traduction]

été heureux de vous rencontrer M. Dobson, et nous espérons
vous revoir.

Merci.

Le Comité suspend ses travaux.

APPENDIX "5-A"

OPENING STATEMENT TO
SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE
CARL E. BEIGIE AND WENDY DOBSON
C.D. HOWE INSTITUTE

We welcome the opportunity to appear before this Committee to consider the medium-term prospects for the Canadian economy and to consider the policy options available to us. We regret that our lead time was sufficient only to prepare a synopsis of the Institute's most recent *Policy Review*. The *Review* identifies several attributes of economic management and economic performance that need to be corrected during the coming decade if Canadians are to restore the policy independence gained, and then largely lost, during the 1970s. To begin the discussion this morning, we would like to take the first few minutes to back up a bit, to assess the medium-term policy environment, and to consider the appropriate goals for economic performance and management over the next 5 years. This will provide a context for the *Review* and the reasoning underlying that analysis.

The Medium-Term Outlook

If there is any one dominant characteristic of the medium-term outlook it is uncertainty. Uncertainty about the prospects for inflation, uncertainty about our future growth prospects, not only in Canada but among the industrialized countries, and therefore uncertainty about the prospects for sustained increases in living standards. While Canada is not unique in its uncertain prospects, we feel it is unusually vulnerable to economic disturbances and lacking in flexibility to improve its economic prospects in any short period of time. The lack of clear economic policy direction since 1978 can in no small measure be attributed to the frequent changes in government and to preoccupation with the referendum. Now it appears we are caught in a recession, and the priority for policy must be to achieve the correct mix of policies to make the most of Canada's potential as we climb out of that recession.

The reasons for our current economic vulnerability can be found in the fact that Canada tried to do too much in the late 1960s and the 1970s. We tried to insulate Canadians from the 1973-74 recession and from the increase in world oil prices. We undertook several very large investment projects with long construction times and even longer delays before these projects contribute to increased output. To finance all those undertakings, we borrowed large amounts from both domestic and foreign savers, and we now have large debts to repay.

APPENDICE «5-A»

DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE DE
CARL E. BEIGIE ET WENDY DOBSON
DU C.D. HOWE INSTITUTE
DEVANT LE COMITÉ SÉNATORIAL
DES FINANCES NATIONALES

Il nous fait plaisir de comparaître devant ce Comité pour évaluer les perspectives à moyen terme de l'économie canadienne et pour étudier les diverses options directoriales qui s'offrent à nous. Nous regrettons de n'avoir eu le temps que de préparer un sommaire de la dernière publication de l'Institut, intitulée *Commentaires sur la politique économique*. On y décrit plusieurs mécanismes de gestions et de rendement économiques qui doivent être modifiés au cours de la prochaine décennie pour que les Canadiens retrouvent, dans le domaine des politiques, l'indépendance qu'ils ont acquise, et en grande partie perdue, au cours des années 70. Nous aimerions consacrer les premières minutes du débat de ce matin à une brève rétrospective qui nous permettra d'évaluer la situation des politiques à moyen terme et de commenter les buts que devraient viser les responsables du rendement et de la gestion économiques au cours des cinq années à venir. Nous pourrions ainsi mieux situer ces *Commentaires sur la politique économique* et définir les fondements de cette analyse.

Perspectives à moyen terme

Si une caractéristique dominante ressort des perspectives à moyen terme, c'est bien l'incertitude. Incertitude face à l'inflation, incertitude face aux perspectives de croissance, non seulement au Canada mais dans les pays industrialisés et, par conséquent, incertitude face aux hausses soutenues du niveau de vie. Même si le Canada n'est pas le seul pays à ressentir ces inquiétudes, nous estimons qu'il est particulièrement vulnérable aux remous économiques et qu'il ne dispose pas de la souplesse nécessaire pour améliorer sa situation économique à court terme. L'absence, depuis 1978, d'orientations économiques claires peut dans une grande mesure être attribuée aux multiples changements de gouvernement et aux préoccupations qu'a suscitées le référendum. Il semblerait maintenant que nous entrons dans une période de récession et que pour nous en sortir, les décideurs devront viser à atteindre le bon dosage de politiques de façon à tirer le maximum du potentiel économique du Canada.

La vulnérabilité économique qui nous caractérise actuellement peut s'expliquer par le fait que le Canada a fourni de trop grands efforts à la fin des années 60 et au cours des années 70. Nous avons tenté de mettre les Canadiens à l'abri de la récession en 1973-1974 et de les tenir à l'écart des hausses des prix mondiaux du pétrole. Nous avons entrepris plusieurs projets nécessitant de très lourds investissements et des périodes de construction longues, et il faudra attendre encore plus longtemps pour que ces projets contribuent à faire augmenter la production. Pour financer toutes ces entreprises, nous avons emprunté des sommes élevées d'épargnants cana-

At the time these policies were undertaken, Canada's growth prospects seemed very bright. To repay these debts, and to ensure a continued increase in living standards, Canada's prospective and realized growth must continue to be strong. Yet the current and medium-term prospects appear rather weak.

Let us briefly review the medium-term prospects for growth in our economic potential, for inflation, and for management of the economy. One of the characteristics of our economic performance during the past decade was reduced growth in economic potential. Rapid increases in labor force growth early in the 1970s later decelerated, and productivity growth slowed for reasons outlined in the *Policy Review*. In the years ahead, we can look forward to increases in productivity as the labor force matures and acquires more experience, but it is unlikely that those trends will become sufficiently established in the medium term to have much impact. Significant increases in potential will have to come from investment in increased productive capacity by corporations and in infrastructure by governments. Investment in increased skills of the labor force will also be necessary, since skill shortages are already reported to be constraining some investment plans.

The prospects for Canada's near-term growth are dominated by prospects in the United States—and those are quite bleak at the moment. The anti-inflation package of fiscal and monetary restraints introduced by President Carter in March seem to have had an immediate impact on public expectations and on the spending of government and consumers. At the moment, the signs are that a more serious recession is under way than policy makers ever intended. The effect of this recession on the Canadian economy will depend mainly on export demand, which will fall off, although with a lag.

In effect, the medium-term outlook for Canada is at best for continued slow growth and slowly moderating inflation. The inflation outlook is dependent on the prospects for effective control in the United States, as well as on our own will to control and reduce domestic sources of inflation. As in the United States, Canadian policy-makers appear to view recession as the only effective anti-inflation device left to them. But this assumption should be questioned in considering the medium-term outlook since inflation and excess capacity occur simultaneously now. At present, expectations for future inflation are that price levels will rise as a result of the impact of oil price increases, followed by a decline over the medium-term. Another possible pressure could come from the wages side if attempts are made to catch up following the recent declines in real wages. If these pressures are to be offset, increases in investment will be necessary to increase productivity.

diens et étrangers et nous avons maintenant de lourdes dettes à rembourser.

Au moment où ces politiques ont été adoptées, les perspectives de croissance du Canada semblaient fort prometteuses. Pour que nous puissions rembourser ces emprunts et être assurés d'une hausse constante de notre niveau de vie, la croissance future et réelle du Canada devra rester vigoureuse. Or, les perspectives actuelles et les espoirs à moyen terme semblent peu encourageants.

Examinons brièvement les possibilités de croissance à moyen terme de notre appareil économique en regard de l'inflation et de la gestion de notre potentiel économique. L'une des caractéristiques de notre rendement économique au cours de la dernière décennie a été le ralentissement de la croissance de notre potentiel économique. Les mouvements ascendants marqués de l'accroissement de la main-d'œuvre que nous avons connus au début des années 70 ont ralenti par la suite, et l'augmentation de la productivité a faibli pour les raisons citées dans les *Commentaires sur la politique économique*. Au cours des années à venir, nous pouvons nous attendre à une hausse de la productivité, à mesure que la main-d'œuvre vieillira et acquerra plus d'expérience, mais il est peu probable que ces tendances se maintiennent assez longtemps à moyen terme pour créer un impact profond. Pour que notre potentiel augmente considérablement, les sociétés devront investir dans l'accroissement de la capacité de production tandis que les gouvernements devront injecter des fonds dans l'infrastructure. Il faudra également investir dans le perfectionnement de la main-d'œuvre, car il semble que le manque de personnel qualifié ait déjà contrecarré certains projets d'investissement.

Les perspectives de croissance du Canada à court terme sont dictées par la situation aux États-Unis, laquelle est très peu reluisante pour l'instant. Les mesures anti-inflationnistes comportant des restrictions fiscales et monétaires qu'a annoncées le président Carter en mars semblent avoir eu des résultats immédiats sur l'attitude du public et sur les dépenses du gouvernement et des consommateurs. Il semble donc que nous nous dirigeons présentement vers une récession beaucoup plus grave que celle qu'avait prévue les technocrates. L'effet de cette récession sur l'économie canadienne dépendra essentiellement de la demande d'exportation qui fléchira, bien qu'avec un certain retard.

En pratique et à moyen terme, l'économie canadienne accusera, au mieux, une croissance continue lente et une inflation légèrement moins prononcée. Les perspectives touchant à l'inflation dépendent de la possibilité d'un contrôle réel aux États-Unis et de notre propre volonté à contrôler et à réduire les sources internes de l'inflation. Comme aux États-Unis, les technocrates canadiens semblent penser que la récession est leur dernier moyen de lutte contre l'inflation. Cette hypothèse devrait cependant être remise en question par rapport aux perspectives à moyen terme, puisqu'actuellement, l'inflation et la surcapacité se manifestent simultanément. Au chapitre de l'inflation, on prévoit à l'heure actuelle que les prix augmenteront en contrecoup de la croissance des prix du pétrole, et qu'ils baisseront à moyen terme. Il se pourrait aussi que les salaires soient source de pressions inflationnistes des efforts étaient déployés en vue de compenser la chute récente du pouvoir d'achat réel. Pour arriver à contrebalancer ces pres

The outlook for monetary and fiscal policy must take into account the deteriorating secular trends in growth, productivity and inflation. Past policy has done little more than stabilize the rate of deterioration in the economy, and the key to future policy must be the restoration of policy discipline and determination to restore growth momentum. In our view, fiscal policy is characterized by the basic structural problems. The federal budgetary position continues to be one of substantial deficit which would not disappear even if the economy were operating at relatively high employment and relatively low inflation. Since 1975, the federal debt burden has been growing. While it is not yet a serious burden to the economy in terms of its ratio to GNE, DNB the deficit should be evaluated in terms of the purpose of the borrowing and in terms of the consequences of such large borrowing in domestic capital markets for other sectors of the economy. We believe that by both these criteria, the federal deficit is a serious problem.

The significance of the first criterion is as follows. In principle, borrowing should be used to invest; to increase productive capacity that will generate the output sufficient to repay the cost of the borrowing. Instead, as was pointed out in the *Policy Review*, federal deficits since 1975 have outweighed capital spending by the public sector; debts have been accumulating which have been used to cover current operating costs. We argue that the level of services financed by these expenditures should be paid for in periods of expansion by taxes, not by borrowing.

The second criterion concerns the consequences of federal borrowing practices. As was also pointed out in the *Policy Review*, federal borrowing in domestic markets, crowds out other borrowers, especially when restrictive monetary policy is being pursued. Other borrowers, particularly the provincial governments and utilities, are then forced to satisfy their needs in foreign capital markets, thereby creating some important linkages between the federal deficit the current account deficit and the future conduct of monetary policy. We have seen the linkages work since 1976, in the following ways. While the foreign borrowing is taking place, the consequent capital inflows serve to strengthen the exchange rate. If such strength does not reflect the underlying competitiveness of manufacturing in Canada, that sector suffers and the merchandise account tends to deteriorate, setting the stage for weakness in the dollar when the capital flows cease. There is also another link. When the borrowing is completed, the payout of interest charges begins, which further weakens the current account, and the exchange rate. When the current account deficit is of the size as it has been in the recent past, the federal government loses fiscal policy independence—it cannot stimulate in a recessionary environment because of the leakage into imports and subsequent inflationary consequences—and the Bank of Canada loses monetary policy independence—defending the exchange rate takes on central policy importance.

sions, il faudra accroître les investissements en vue de majorer la productivité.

Les perspectives en matière de politiques budgétaire et monétaire doivent tenir compte des tendances séculaires de dégradation de la croissance, de la productivité et de l'inflation. Dans le passé, ces politiques n'ont réussi qu'à stabiliser le rythme de dégradation de l'économie, aussi la clef de toute politique future doit-elle consister à pouvoir restaurer la discipline et la détermination qui relanceront la croissance. A notre avis, la politique budgétaire se caractérise par des problèmes structurels fondamentaux. La position budgétaire du gouvernement fédéral continue à être majoritairement déficitaire et cette situation ne disparaîtrait pas même si l'économie fonctionnait à un taux relativement élevé d'emploi et que l'inflation fût plutôt faible. Depuis 1975, le fardeau de la dette fédérale ne cesse de s'alourdir. Bien que ce déficit ne représente pas encore un poids trop grave pour l'économie proportionnellement aux DNB, il faudrait l'évaluer d'après un double critère: les raisons pour lesquelles on emprunte et les répercussions de ces emprunts si importants sur le marché intérieur des capitaux pour d'autres secteurs de l'économie. L'application de ce double critère nous porte à croire que le déficit fédéral est un problème sérieux.

Que signifie, en effet, le premier critère? En principe, on devrait emprunter pour investir, pour accroître la capacité de production dont découlera un rendement permettant de rembourser le coût de l'emprunt. Les déficits du gouvernement fédéral depuis 1975 au contraire, comme nous l'avons signalé dans nos *Commentaires*, l'ont emporté sur les dépenses en capital effectuées par le secteur public; les dettes se sont accumulées et ont été utilisées comme couverture des coûts d'exploitation courants. Nous soutenons que le niveau des services que ces dépenses permettent de financer devrait être payé, en période d'expansion, non par des emprunts, mais par des impôts.

Le second critère traite des conséquences des habitudes d'emprunt du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons également signalé dans nos *Commentaires sur la politique économique*, l'invasion du marché intérieur par le gouvernement se fait au détriment d'autres emprunteurs, surtout lorsqu'on poursuit une politique monétaire restrictive. Les autres emprunteurs, notamment les gouvernements provinciaux et les services d'intérêt public, sont alors obligés de satisfaire leurs besoins financiers sur les marchés de capitaux étrangers, et c'est ainsi que le déficit fédéral, le déficit des comptes courants et l'orientation future de la politique monétaire sont étroitement reliés. Voici comment, depuis 1976, nous avons pu constater cette interdépendance: alors que les emprunts se font à l'étranger, l'influx consécutif de capitaux a pour effet de renforcer le taux du change. Si cette fermeté ne reflète pas la compétitivité sous-jacente de l'industrie manufacturière au Canada, ce secteur en souffre et le compte du commerce—marchandises a tendance à se dégrader, ce qui ouvre la voie au fléchissement du dollar dès que cesse le flux des capitaux. Il existe également une autre corrélation. Une fois l'emprunt contracté, le paiement des intérêts commence, ce qui affaiblit encore davantage le compte des opérations courantes et le taux du change. Et lorsque le déficit de ce compte courant atteint le niveau des dernières années, le gouvernement fédéral perd toute indépendance en matière de politique budgétaire, c'est-à-

A final note concerning government deficits is that if Canadians are to be serious about increasing the degree of domestic ownership and investment in the Canadian economy, then they must find ways to increase domestic sources of saving. An important source of such saving could be the government sector, if it ran a surplus. (*In 1979, the total government deficit stood at 2.2 percent of GNE.*)

Economic Goals

This part of the discussion brings us to questions about appropriate goals for the economy and for economic management over the medium term. Traditional economic goals, such as reasonably full employment, price stability, a viable balance of payments, and a healthy rate of economic growth, remain valid as policy targets. But we would argue against selecting any one goal as appropriate for highlighting as the number one priority. Sustained progress on any single goal requires steady improvement in relation to all the others. For instance, price stability as a goal is not an end in itself but a means to achieve an environment conducive to steady rates of growth in output. And we would also argue that if an improvement in the medium-term performance is to be achieved, progress must begin on four fronts:

- The structural imbalance in the federal fiscal budgetary position needs to be addressed as a high-priority concern.
- A level of domestic energy prices needs to be achieved that reflects the cost of bringing additional supplies into production.
- The domestic capital base—both material and human capital—needs to be expanded, to achieve fuller employment levels without generating the capacity constraints apparently encountered in early 1980, and to restore productivity growth to higher levels.
- Monetary policy independence needs to be restored—by reducing Canada's dependence on interest-rate-sensitive capital inflows to finance the current account deficit.

Policy Options

To re-establish a forward momentum, there are several policy options that should be explored.

1. There is a need in Canada to establish certain policies that would give correct signals to the private sector in its investment activities. These policies must be concrete, realistic and disciplined, in contrast to the vague unstructured discussions of a "national industrial strategy" that have as yet yielded little of real substance. Such policies are needed in at least three areas:

dire qu'il n'arrive plus à stimuler l'économie dans un milieu en pleine récession, par suite des pertes subies à l'importation et des répercussions inflationnistes ultérieures, et la Banque de Canada, de son côté, perd toute indépendance en matière de politique monétaire, en ce sens que la défense du taux du change devient l'élément fondamental de sa politique.

Une dernière remarque concernant les déficits du gouvernement: si les Canadiens sont sérieux lorsqu'ils parlent d'accroître leur mainmise sur l'économie canadienne, alors ils doivent absolument trouver le moyen d'augmenter les sources intérieures d'épargne. Or, le secteur public pourrait justement être une importante source d'épargne, s'il arrivait à enregistrer un excédent. (En 1979, le déficit total du gouvernement représentait 2,2 p. 100 des DNB.)

Objectifs économiques

Dans cette partie de notre exposé nous abordons les questions relatives à l'établissement d'objectifs appropriés pour l'économie et la gestion économique à moyen terme. Les objectifs économiques traditionnels, tels une situation de quasi plein emploi, la stabilité des prix, une balance des paiements viable et un taux sain de croissance économique, demeurent des objectifs valables. Toutefois, nous ne recommandons pas que l'on choisisse l'un de ces objectifs pour lui accorder une attention prioritaire. Car si à long terme on veut progresser dans un domaine déterminé, il faut également progresser dans les autres. Par exemple, la stabilité des prix n'est pas une fin en soi, mais un moyen permettant de créer un climat propice à l'accroissement durable de la production. Nous prétendons également que si l'on veut améliorer la tenue de l'économie à moyen terme, il faut enregistrer des progrès sur quatre fronts:

- Le déséquilibre structural causé par le déficit budgétaire fédéral doit recevoir une attention prioritaire.
- Il faut fixer pour les ressources énergétiques des prix intérieurs qui tiennent compte des coûts de mise en valeur de nouvelles sources de production.
- Il faut également augmenter l'ensemble du capital intérieur, tant sur le plan matériel qu'humain, d'une part pour obtenir le plein emploi sans toutefois provoquer les restrictions qui se sont produites au début de 1980, et d'autre part, pour ramener la productivité à des niveaux plus élevés.
- Il faut enfin redonner son indépendance à la politique monétaire du Canada en rendant le pays moins tributaire des entrées de capitaux en quête de rémunération, destinées à financer le déficit du compte courant.

Choix de décisions

Afin de relancer l'économie, plusieurs options doivent être étudiées.

1. Le Canada a besoin de définir des politiques économiques précises, susceptibles d'être bien interprétées par le secteur privé en ce qui concerne ses investissements. Ces politiques doivent être concrètes, réalistes et structurées, contrairement aux discussions vagues sur une «stratégie industrielle nationale» qui n'ont jusqu'à présent rien donné de positif. Des décisions s'imposent au moins dans trois domaines:

- Energy prices that reflect the cost of creating additional supplies.
- Tax incentives that are more simplified than the current patchwork, and reflect the determination to use the tax system to induce efficiency in production, restraint in consumption.
- An exchange rate policy that is responsive to the view that the exchange rate can be managed over the medium term to increase the amount of manufacturing activity in total economic activity in Canada. This would mean that the exchange rate would be managed to ensure that it reflects the underlying competitiveness of Canadian manufacturing. In a resource-based economy, capital inflows can overwhelm the basic trend in competitiveness with the result that investment in manufacturing suffers and the structural adjustment process is inhibited. If the exchange rate were managed to prevent such temporary “overshooting” of the basic competitive position, on both the upside as well as the downside, adjustment would be facilitated.
- Fixation des prix pour les ressources énergétiques en tenant compte des coûts de mise en valeur de nouvelles sources de production.
- Incitations fiscales plus simples que le « rapiéçage » actuel, qui traduisent la volonté des pouvoirs publics d'utiliser l'outil fiscal pour augmenter l'efficacité de la production et resserrer la consommation.
- Adoption d'une politique des taux de change basée sur le principe de la gestion des taux de change à moyen terme pour augmenter la production du secteur manufacturier par rapport à l'ensemble des différents secteurs de l'activité économique au Canada. Pour arriver à un tel résultat, il faudrait que les taux de change reflètent la compétitivité du secteur manufacturier Canadien. Dans une économie fondée sur les ressources, les entrées de capitaux peuvent avoir pour conséquence de fausser la compétitivité et dans ce cas, les investissements dans le secteur manufacturier en souffrent et les corrections d'ordre structurel ne peuvent s'opérer. Si l'on agissait sur les taux de change pour prévenir tout « dépassement » temporaire de la position concurrentielle d'un secteur, à la fois à la hausse et à la baisse, les mesures de correction s'en trouveraient facilitées.

2. Investment in large amounts is essential to carry out the basic adjustments necessitated over the medium term by such major economic changes as the end of the “cheap energy” era, shifts in the regional distribution of income generation capabilities, changes in the scope and character of international competition, and shifts in demographic patterns that will continue into the future. Measures must be taken that entice private investors to expand productive capacity in the face of serious weakness in near-term demand.

2. Des investissements massifs sont indispensables pour effectuer à moyen terme les corrections que nécessitent certains importants changements économiques comme la fin de l'époque des ressources énergétiques à bon marché, les changements survenus dans la répartition régionale des moyens de production, les changements intervenus dans la nature et l'étendue de la concurrence internationale, enfin, l'évolution des tendances démographiques qui ne se poursuivent. Des mesures doivent être prises pour inciter les investisseurs privés à accroître leurs capacités de production en dépit d'une sérieuse diminution anticipée de la demande à court terme.

3. Fiscal policies should be guided by two questions: What can we afford to spend during a period of slow growth? How do we restore growth momentum? We believe the deficit must be reduced in the years ahead, and we have advocated in the *Policy Review* that this cannot be achieved by crude across-the-board spending cuts, but by reform of the tax and expenditure system, to increase its efficiency, on both the revenue and the expenditure sides. On the revenue side, we should avoid permanent tax cuts for stimulus purposes. On the spending side, greater efficiency should be sought, but in a fair way. There is much talk these days of reviewing the principle of universal expenditures. Such review, we would counsel, should be applied to universal spending or concessions to business as well as to households.

3. Les politiques budgétaires devraient pouvoir répondre à deux questions: Que pouvons-nous dépenser en période de basse conjoncture? Comment relancer la croissance? À notre avis, il faut d'abord réduire le déficit du compte courant dans les années à venir, et comme nous l'avons laissé entendre dans les commentaires sur la politique économique, on ne pourra pas y parvenir simplement en adoptant une politique d'austérité budgétaire généralisée, mais en réformant le système de la fiscalité et des dépenses publiques pour le rendre plus efficace tant du côté des dépenses que du côté des recettes. Du côté des recettes, il faudrait éviter de recourir aux dégrèvements fiscaux permanents à titre de stimulants et pour les dépenses, il faudrait les rentabiliser davantage et de façon équitable. On parle beaucoup aujourd'hui du principe des dépenses universelles. Nous conseillons également d'appliquer un principe aux dégrèvements accordés aux entreprises ainsi qu'aux ménages.

You have discussed with Dr. Stewart the possibility of removing indexation of the personal income tax system as one way of reducing the fiscal deficit in the years ahead. As we have pointed out, the intent of this indexing when it was introduced, was to bring some discipline into the system. We would argue against fully removing this provision, and would suggest an evaluation of the merits of moving to partial

Vous avez parlé avec M. Stewart de la possibilité de supprimer l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers comme moyen de réduire le déficit budgétaire dans les années à venir. Comme nous l'avons fait remarquer, cette indexation lorsqu'elle a été introduite était destinée à structurer le système. En ce qui nous concerne, nous sommes contre l'élimination pure et simple de l'indexation, mais nous sommes d'avis

indexing to retain some of the discipline, combined with re-evaluation of the assumption that expenditures cannot be reduced.

Another policy priority should be to change the composition of government spending over the medium term, to increase the proportion directed to investment. Increases in investment spending by governments is desirable in the short-term, as a source of stimulus in the face of recession, and in the medium-term to expand the infrastructure necessary to support expanded productive capacity in the economy. This spending should be directed to such investment projects as improved transportation and communications systems, to energy-efficient transportation systems and buildings, and to improving Canada's earning power in external markets.

We would place particular emphasis upon the use of the growing provincial surpluses that can be anticipated over the next several years, something that Dr. Stewart also mentioned. The recycling of those surpluses into expanded productive investments in the current energy-deficit provinces would benefit all of Canada, not just the recipients of these funds, who would thereby share in the rising prosperity this country can look forward to, but also the supplying provinces, who would be making an important contribution by investing in their own future—namely a strong Canada.

qu'il faudrait étudier les avantages d'une indexation partielle qui permettrait au système de rester en partie structuré tout en réexaminant l'hypothèse selon laquelle il est impossible de réduire les dépenses publiques.

Autre mesure prioritaire: changer les affectations des fonds publics à moyen terme pour augmenter la part qui revient aux investissements. Il est souhaitable en effet que les gouvernements augmentent leurs investissements à court terme pour stimuler l'économie en période de récession, et à moyen terme pour augmenter l'infrastructure nécessaire à l'extension du potentiel productif. Les deniers publics devraient être consacrés à des projets destinés à améliorer les systèmes de transport et de communication, et mettre au point des moyens de transport et des édifices moins «énergivores» et à améliorer la capacité bénéficiaire du Canada sur les marchés internationaux.

Nous voulons également mettre l'accent sur l'utilisation des excédents provinciaux, actuellement en augmentation, qui sont prévus pour les prochaines années, comme M. Stewart l'a mentionné. Le recyclage de ces excédents monétaires au profit d'un accroissement des investissements productifs dans les provinces qui connaissent les déficits énergétiques courants, rejaillirait sur tout le Canada et non pas seulement sur les bénéficiaires de ces fonds qui profiteraient ainsi du regain de prospérité auquel le pays peut s'attendre, mais aussi sur les provinces riches dont l'importante contribution servirait à assurer leur propre avenir, c'est-à-dire à renforcer le Canada.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Carl E. Beigie, President and Chief Executive Officer;
Dr. Wendy Dobson, Senior Economist.

M. Carl E. Beigie, président et directeur général;
M^{me} Wendy Dobson, économiste principal.

First Session
Thirty-second Parliament, 1980



Première session,
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, June 19, 1980

Le jeudi 19 juin 1980

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Fifth Proceedings on:
Examination of Government Policy
and Regional Disparities
(Main Estimates 1980/81)

Cinquième fascicule concernant:
Examen de la politique du gouvernement en matière de
disparités régionales
(Budget des dépenses 1980/81)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 19, 1980
(8)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:40 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980/81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Charbonneau, Doody, Godfrey, Leblanc, Lewis, Roblin. (8)

In Attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

Dr. E. P. Neufeld, Senior Vice-President and Chief Economist, Royal Bank of Canada.

On motion of the Chairman it was agreed that the evidence in the following list of hearings be incorporated in the evidence of the hearings of the Standing Senate Committee on National Finance on Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980/81).

Issue No.	Date	Witness
3	21/ 2/78	The Honourable Marcel Lessard, Minister, DREE Mr. J. D. Love, Deputy Minister, DREE
4	23/ 2/78	Mr. J. D. Love, Deputy Minister, DREE Mr. J. D. Collinson, Assistant Deputy Minister, Western Region, DREE
	7/11/78	"An informal and off the record discussion" with Mr. Mark Daniels, Assistant Deputy Minister, Planning and Coordination, DREE
	9/11/78	"An informal and off the record discussion" with Mr. Mark Daniels, Assistant Deputy Minister, Planning and Coordination, DREE
3	21/11/78	Mr. Richard Higgins, President, Development Planning Associates
5	23/11/78	Dr. T. J. Courchene, Department of Economics, University of Western Ontario
	5/12/78	"An informal and off the record discussion" with Mr. J. D. Love, Deputy Minister, DREE
6	7/12/78	Dr. Benjamin Higgins, Department of Economics, University of Ottawa
7	6/ 2/79	Dr. Sylvia Ostry, Chairman, Economic Council of Canada Dr. D. W. Slater, Director Dr. N. M. Swan, Director, Regional Studies Group

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 JUIN 1980
(8)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 40 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980/81).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Charbonneau, Doody, Godfrey, Leblanc, Lewis, Roblin. (8)

Aussi présents: M. Peter Dobell et M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Le témoin suivant est entendu:

M. E. P. Neufeld, premier vice-président et économiste en chef, Banque Royale du Canada.

Sur motion du président, il est convenu que les témoignages figurant dans la liste suivante des audiences soient ajoutés aux témoignages des audiences du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget principal 1980/81).

Fascicule n°	Date	Témoin
3	21/ 2/78	L'honorable Marcel Lessard, ministre, MEER M. J. D. Love, sous-ministre, MEER
4	23/ 2/78	M. J. D. Love, sous-ministre, MEER M. J. D. Collinson, sous-ministre adjoint, Région de l'ouest, MEER
	7/11/78	«Une discussion non officielle» avec la présence de M. Mark Daniels, sous-ministre adjoint, Planification et coordination, MEER
	9/11/78	«Une discussion non officielle» avec la présence de M. Mark Daniels, sous-ministre adjoint, Planification et coordination, MEER
3	21/11/78	M. Richard Higgins, président, Development Planning Associates
5	23/11/78	M. T. J. Courchene, Département de l'économique, Université of Western Ontario
	5/12/78	«Une discussion non officielle» avec la présence de M. J. D. Love, sous-ministre, MEER
6	7/12/78	M. Benjamin Higgins, Département de l'économique, Université d'Ottawa
7	6/ 2/79	M. Sylvia Ostry, président, Conseil économique du Canada M. D. W. Slater, directeur M. N. M. Swan, directeur, Groupe d'études régionales

Issue No.	Date	Witness	Fascicule n°	Date	Témoign
8	8/ 2/79	Dr. Carl E. Beigie, President and Chief Executive Officer, C. D. Howe Research Institute Ms. Judith Maxwell, Director, Policy Analysis Ms. Caroline Pestieau, Project Manager, Accent Quebec	8	8/ 2/79	M. Carl Beigie, président et directeur général, Institut de recherche C. D. Howe M ^{me} Judith Maxwell, directeur, Analyse de la politique M ^{me} Caroline Pestieau, gestionnaire de projet, Accent Québec
9	20/ 2/79	Dr. James D. Fleck, Visiting Professor of Canadian Studies in Business and Public Management, Harvard University	9	20/ 2/79	M. James D. Fleck, Professeur invité de la <i>Canadian Studies in Business and Public Management</i> , Université de Harvard
10	22/ 2/79	Dr. John F. Godfrey, President and Vice-Chancellor, University of King's College	10	22/ 2/79	M. John F. Godfrey, président et vice-chancelier, University of King's College
13	22/ 3/79	Mr. T. Kent, President and Chief Executive Officer, Sydney Steel Corporation	13	22/ 3/79	M. T. Kent, président et directeur général, Sydney Steel Corporation
5	4/12/79	Dr. Sylvia Ostry, Chairman, Economic Council of Canada Dr. D. W. Slater, Director Dr. R. Lévesque, Director Mr. H. Bert Waslander, Director, Project Staff, Sixteenth Annual Review	5	4/12/79	M ^{me} Sylvia Ostry, président, Conseil économique du Canada M. D. W. Slater, directeur M. R. Lévesque, directeur M. H. Bert Waslander, directeur, Personnel du projet, Seizième revision annuelle

On motion of the Honourable Senator Balfour it was agreed that the submission by Dr. Neufeld be printed as *Appendix "6-A"* to these proceedings.

At 11:50 the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Sur motion de l'honorable sénateur Balfour, il est convenu que le mémoire de M. Neufeld soit joint aux présentes délibérations (*Appendice «6-A»*).

A 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 19, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.40 a.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

Senator Douglas D. Everett (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators,

Before we hear our witness, I should like to propose a motion. As honourable senators know, we started our hearings with an examination of DREE, and we had some 14 hearings on that subject. Then we enlarged the scope of our hearings in May of this year to include government policy and regional disparities. What we learned about DREE was really very much related to the subject we are studying now. However, in that group of 14 hearings we very quickly went beyond an examination of just DREE and its programs and got into much more than an examination of the general subject of regional disparities, why they exist and how they may be corrected.

Among the witnesses we heard from were: Mr. Richard Higgins, President, Development Planning Associates; Dr. T. J. Courchene; Dr. Benjamin Higgins, of the Department of Economics, University of Ottawa; Dr. Sylvia Ostry; Dr. Carl Beigie; Dr. James Fleck; Dr. John Godfrey; Mr. Tom Kent; and we again heard from Dr. Sylvia Ostry. All those hearings were really part and parcel of a general examination of regional disparities in Canada.

I should therefore like to propose the following motion:

That the evidence in the attached list of hearings

—being the 14 I have mentioned—

be incorporated in the evidence of the hearings of the Standing Senate Committee on National Finance concerning government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators have before them the list of hearings, the evidence of which is now being incorporated in this particular hearing. I believe we have had a total of 19 hearings to date. Because of the Canada Day recess, the next hearings will be on July 15 and 17. On July 15 we will hear from Mr. M. Cohen, the Deputy Minister of Energy, Mines and Resources, and on July 17 we will hear from Mr. Blair, President and Chief Executive Officer, Alberta Gas Trunk Line Company, and Mr. C. W. Daniel, President and Chief Executive Officer, Shell Company of Canada.

We hope that in the following week, on July 22 and July 24, we will have before us Dr. Nininger and provincial officials from New Brunswick to tell us how they handle their regional development problems.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 juin 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 40 pour examiner la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

Le sénateur Douglas D. Everett (Président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs.

Avant d'entendre nos témoins, j'aimerais proposer une motion. Comme vous le savez, notre comité a commencé par examiner le MEER et cet examen a donné lieu à 14 séances. Nous avons étendu, en mai dernier, la portée de notre mandat afin de pouvoir étudier la politique du gouvernement en matière de disparités régionales. Ce que nous avons appris au sujet du MEER était en fait étroitement relié au sujet que nous étudions actuellement. Au cours de ces 14 séances nous avons rapidement dépassé le simple examen du ministère et de ses programmes pour approfondir le sujet général des disparités régionales, de leur raison d'être et des correctifs à apporter.

Parmi les témoins qui ont comparu, nous avons entendu M. Richard Higgins, président de *Development Planning Associates*, M. T. J. Courchene, M. Benjamin Higgins, du département d'économie de l'Université d'Ottawa, Mme Sylvia Ostry, M. Carl Beigie, M. James Fleck, M. John Godfrey et M. Tom Kent; nous avons également entendu une deuxième fois Mme Sylvia Ostry. Tous ces témoignages se sont inscrits dans le cadre d'une étude générale des disparités régionales au Canada.

J'aimerais donc proposer la motion suivante:

Que les témoignages entendus au cours des 14 séances mentionnées

soient incorporés aux témoignages des séances du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur la politique du gouvernement en matière de disparités régionales, Budget des dépenses 1980-1981.

La motion est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: Des sénateurs disposent de la liste des témoignages qui viennent d'être intégrés à la séance d'aujourd'hui. Selon moi, nous avons eu jusqu'à présent 19 séances. En raison des vacances de la fête de la Confédération, les prochaines auront lieu les 15 et 17 juillet. Nous entendrons: le 15 juillet, M. Cohen, sous-ministre au ministère de l'énergie, des Mines et des Ressources; le 17 juillet, M. Blair, président directeur général de l'*Alberta Gas Trunk Line Company*, et M. C. W. Daniel, président directeur général de la Société Shell du Canada.

Au cours de la semaine suivante, nous espérons soit les 22 et 24 juillet, pouvoir entendre les témoignages de M. Nininger et de fonctionnaires provinciaux du Nouveau-Brunswick afin de connaître la façon dont ils règlent leurs problèmes de développement régional.

[Text]

If we are successful in having these hearings, we will have had a total of 23 hearings on this subject prior to the summer recess. We will then continue our hearings in the fall. As you know, we estimate that we will have somewhere in the neighbourhood of 50 hearings to complete the whole package. This would indicate that we are about half way through at the present time.

Today we are honoured to have with us our old friend, Dr. Neufeld, who is the Senior Vice-President and Chief Economist of the Royal Bank of Canada.

Dr. Neufeld received his education at the University of Saskatchewan and the London School of Economics. He spent two years with the Bank of England and was a professor of economics at the University of Toronto. It was at this stage in his career that he had a great deal to do with this committee. He was, for a number of years, with the Department of Finance, and was Assistant Deputy Minister responsible for tax policy. He has since joined the Royal Bank as Senior Vice-President and Chief Economist.

He had much to do with this committee. When my predecessor, the Honourable D'Arcy Leonard, was the chairman of this committee in 1969 and 1970, Dr. Neufeld was a regular attendant, and it is interesting to note, when looking at the committee *Hansard*, that he was concerned about regional development policy at that time. In an exchange on May 29, 1969, Dr. Neufeld said:

And so I think again that you come back to the point where you just have to establish a national credit climate, and a national fiscal climate, but underneath that you have to establish on-going built-in regional development programs that are not turned off or turned on with inflation or deflation. They should be completely removed from economic stabilization. That would be my view. Then you would not get the turning off of the tap in the maritimes when you have tight money, or the turning on of the tap full force when you have easy money. You would have a smoother, more rational and, I think, a more effective approach to regional development than would be the case if you try to do it through differences in the application of monetary and fiscal policies.

It is clear that at that time he was concerned about the subject which we are concerned with today.

Dr. Neufeld, I do not know whether you like having your words read back to you, but it is interesting to note that you were concerned about that subject at that time. I am almost certain you will be of great help to the committee in the investigation it is presently engaged in. I gather you have an opening statement, doctor, if you would care to proceed.

Dr. E. P. Neufeld, Senior Vice-President and Chief Economist, Royal Bank of Canada: Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, it is indeed a pleasure for me to be once more before this committee. It is always a personally stimulating experience, and rewarding in that this committee does get to the big issues with which the nation must cope. It was thought that I should direct my attention, at least my initial attention, prior to the questioning, to the outlook for regional economic and financial developments, to the role

[Traduction]

Si tout se déroule comme prévu, 23 séances auront été consacrées à cette question avant les vacances parlementaires d'été. Les séances reprendront à l'automne. Comme vous le savez, nous prévoyons tenir environ 50 séances sur le sujet, ce qui voudrait dire que nous en sommes rendus actuellement à mi-chemin.

Nous avons l'honneur aujourd'hui d'accueillir parmi nous un vieil ami. Il s'agit de M. Neufeld qui est actuellement premier vice-président et économiste-en-chef de la Banque Royale du Canada.

M. Neufeld a fait ses études à l'université de la Saskatchewan et au London School of Economics. Il a travaillé pendant deux ans à la Bank of England et a enseigné l'économie à l'université de Toronto. C'est à cette époque, de sa carrière qu'il a eu à maintes reprises l'occasion de comparaître devant ce comité. Pendant de nombreuses années, il a travaillé au ministère des Finances où il était sous-ministre adjoint chargé de la politique fiscale. Depuis, il est devenu premier vice-président et économiste-en-chef de la Banque Royale du Canada.

Lorsque l'honorable D'Arcy Leonard, mon prédécesseur, était président de ce comité en 1969 et 1970, M. Neufeld a comparu régulièrement; en lisant le compte rendu des délibérations du Comité, il est intéressant de remarquer qu'ils s'inquiétaient déjà à cette époque de la politique en matière de développement régional. Voici ce qu'il disait le 29 mai 1969:

Et je pense encore que vous n'avez qu'à créer, à l'échelle du pays, des conditions propices de crédit et de fiscalité mais avant tout vous devez mettre en œuvre, en matière de développement, des programmes régional permanents qui n'auront pas à subir les aléas de l'inflation ou de la déflation. A mon avis, ces programmes devraient être indépendants de la stabilité économique. Ainsi, vous n'auriez pas à abandonner des programmes dans les Maritimes en période d'austérité, pas plus que vous n'auriez à les reprendre en période de prospérité. À mon avis, ce serait plus facile, plus logique et plus efficace que d'essayer d'appliquer différemment des politiques monétaires et fiscales.

Il est évident que le témoin, à cette époque, s'inquiétait de la question qui nous préoccupe ici aujourd'hui.

M. Neufeld, Je ne sais pas si vous aimez entendre de nouveau vos propos, mais il est intéressant de remarquer que cette question vous préoccupait déjà à l'époque. Je suis sûr que vous aiderez considérablement le Comité dans l'enquête qu'il mène actuellement. Je crois comprendre que vous voulez faire une déclaration préliminaire. Nous vous écoutons.

M. E. P. Neufeld, premier vice-président et économiste en chef, Banque Royale du Canada: Je vous remercie monsieur le président.

Honorables sénateurs, c'est en fait un plaisir de me retrouver parmi vous. C'est toujours pour moi une expérience stimulante et enrichissante car ce comité s'attaque toujours aux problèmes importants que le pays doit résoudre. On m'a conseillé d'aborder, du moins avant la période des questions, les perspectives du développement économique régional et les

[Text]

played by the banks in regional economic development and to the relationship between regional financial developments and the national economy.

I should like to say that regional economic development is very important to the banks. I can really only speak for myself and for the bank I am with, but it is important to the banks in general. The reason for this is self-interest.

We went through an exercise trying to determine where our bank should be in five or ten years' time, and very quickly came to the conclusion that this will largely be determined by how adequately we can serve genuine needs. This immediately takes us to the question—and we have done a fair amount of work in this respect—of what is the outlook, not just for the nation in general, but for the different regions. Our feeling is that if we do not get a good reading on that, and plan to respond to it, we will find that when 1985 or 1990 comes along we, as an institution, will simply not be where we should be or where we want to be.

I think this self-interest in a competitive environment forces institutions such as the one with which I am associated, to focus very much on what the needs of the regions are.

One thing I have noticed, in coming to the Royal, is that this is a view that is not difficult to sell to people, to employees in the bank. They come from all over the country, from small towns and cities, from every region—from my own province and from all the others. Therefore, they do have a sense of regions, while, at the same time, having typically moved around a bit, they have a sense of Canada. Because of this—and this is a judgment—many of those who work in the banks instinctively understand that the strength of the nation really does depend on all regions sharing in the development of the nation.

The question is: What have we found out about the regional economic outlook of this country? I have looked back at how Canada has developed and one thing that, to me, stands out clearly is that we have almost never been in a period when all regions have grown at the same rate. We have a nation where there are great regional differences, and therefore we have a nation that needs to have a political, financial and economic system that is sufficiently flexible to take full advantage of the emerging opportunities wherever they occur; and I think that we have been served particularly well by our institutional framework—a point, in these days of intense debate about our structure, that should not be forgotten. Our record in this respect over 100 years is really quite good.

In the banking system, we have seen this because of a simple decision that was made—I suppose not even explicitly but implicitly—when banks first appeared, and that was to permit branch banking. That did not happen in the United States, but it did happen in Canada. It meant, when we were a very small country with very few people, that we had the ability to put good financial service units in almost every little community in the country. That was a tremendous advantage.

I looked back at the figures and found that in 1869 we had one branch for every 29,000 people. By about 1910 the figure

[Traduction]

liens existants entre le développement financier régional et l'économie nationale.

J'aimerais ajouter que le développement économique régional est très important pour les banques. En fait, je peux parler uniquement en mon nom personnel et pour le compte de la banque pour laquelle je travaille, mais cette question est primordiale pour les banques car il y va de leur propre intérêt.

Nous nous sommes efforcés de déterminer où devrait se situer la banque dans cinq ou dix ans. Nous avons conclu très rapidement que le tout sera principalement fonction de la façon dont nous pourrions satisfaire convenablement nos besoins, véritables, ce qui nous amène directement à la question suivante, à laquelle nous avons consacré passablement de temps: quelles sont les perspectives pour les différentes régions et non pas uniquement pour le pays en général. À cet égard, si nous nous trompons et n'effectuons pas la planification nécessaire ni ne prenons les mesures appropriées, nous ne nous retrouverons pas en 1985 ou 1990 en tant qu'établissement, là où nous devrions ou voudrions être.

Je pense que, dans un milieu concurrentiel, cet intérêt propre oblige les établissements comme le mien à étudier sérieusement quels sont les besoins des régions.

En arrivant à la Banque Royale, j'ai remarqué qu'il n'était pas difficile de faire adopter ce point de vue aux employés de la banque. Ils viennent de tous les coins du pays, de petites villes, de partout, de ma province et de toutes les autres. Ils sont sensibles au régionalisme tout en étant sensibles au Canada, car ils ont un peu voyagé. Voilà pourquoi je pense qu'un grand nombre des gens qui travaillent dans les banques comprennent instinctivement que la puissance d'une nation dépend en réalité de toutes les régions qui participent à son développement.

Il s'agit de savoir ce que nous apprend la réalité économique régionale de ce pays. Je me suis intéressé au développement du Canada, et il me semble évident qu'il n'y a pratiquement jamais eu de période de croissance uniforme pour toutes les régions. Notre nation connaît de grandes différences régionales, et elle a donc besoin d'un système politique, financier et économique suffisamment souple pour tirer intégralement parti de toutes les possibilités, où qu'elles se présentent; il me semble que notre cadre institutionnel a donné des résultats particulièrement satisfaisants, et il ne faudrait pas l'oublier dans le contexte actuel des intenses discussions constitutionnelles. Les résultats que nous avons obtenus depuis 100 ans sont véritablement excellents.

Dans le système bancaire, nous en avons eu un exemple lors de la décision, prise implicitement à l'apparition des banques, d'autoriser les succursales. C'est ce qui s'est passé au Canada, mais non aux États-Unis. Lorsque le Canada étant encore un très petit pays faiblement peuplé, nous avons très rapidement été en mesure de mettre en place un très bon service financier dans presque toutes les petites collectivités du pays. Ce fut un avantage énorme.

À partir des données historiques, j'ai constaté qu'en 1869 nous avions une succursale pour 29,000 habitants. En 1910, le

[Text]

had gone down to one branch for every 3,000; and if you look at the figure now, it is almost exactly that: one branch for almost every 3,100 of the Canadian population. So the system very early on, in substantial contrast to developments in many other countries, was able to feed a geographically huge country with a small population.

What is the outlook today, as we see it in the different regions? Our view is that the outlook, once again, shows what it has always shown: that there are substantial differences between regions. I have some figures in the paper that is before you. I shall not go over it in detail. In Table I I show that if you take the two years 1980 and 1981 and estimate what the employment is going to be in those two years, and compare it with what employment was in 1975, as a percentage, it shows that for Canada our forecast suggests a 4.6 per cent increase in national employment.

The next question is: From where in Canada is that increase in employment going to come? Our figures show what instinctively we all know already: that there is likely to be a huge increase in employment in Alberta, and a well-above-average increase in employment in British Columbia and Saskatchewan. But there is another interesting point. Our figures suggest that the employment increases in the Atlantic provinces will be a bit above the average. The below-average provinces will be Manitoba, Ontario and Quebec.

The point I should like to make here, however, is not to emphasize those differences in the growth rate, because I believe that is normal, but rather the fact that our figures indicate that, all provinces are going to share in future Canadian growth. It is not going to be a case where some areas are not growing at all and others are growing rapidly. The hopeful element in our figures is that there will be dynamic growth in some areas, but all areas will share in that growth.

Two years, of course, is not a very long period. We looked at it over a slightly longer period and asked ourselves, "What is the country going to be like in 1985?" We made a forecast of our gross domestic product in nominal terms, to find the differing growth rates between provinces. That I show in Table II. It tells basically the same story: a very high growth rate in Alberta and Saskatchewan; above-average growth rates in the Atlantic provinces and British Columbia; and the rest of the country will show a below-average growth rate. If you look at the numbers in that table you will again see the prospects of substantial growth in all regions. None will decline.

One thing that worried me was whether somehow the nation would become unbalanced, that some areas would grow so rapidly as to cause tremendous readjustment problems between regions. In order to get a handle on that, we compared what we thought would be the relative economic size of each of the regions in 1985 with what it was in, say, 1975.

The results appear in Table III, which shows that yes, there will be some changes in relative size. In 1975, for example,

[Traduction]

proportion était passée à une succursale pour 3,000 et ce chiffre est resté presque identique jusqu'à nos jours, puisque nous avons maintenant une succursale pour environ 3,100 Canadiens. Par opposition à ce qui s'est passé dans bien d'autres pays, notre système a été très tôt en mesure d'accommoder les besoins d'un immense pays faiblement peuplé.

Quelle est la situation actuelle dans les différentes régions? Comme il en a toujours été, il reste d'importantes différences d'une région à l'autre. Le document qui vous a été remis donne quelques chiffres. Je n'y reviendrai pas en détail. Vous pouvez consulter le premier tableau. On y constate que, d'après les prévisions d'emploi pour 1980 et 1981, il devrait y avoir, par rapport à ce qu'était l'emploi en 1975, une croissance à l'échelle du Canada d'environ 4.6%.

Demandons-nous ensuite dans quelles parties du Canada va se manifester cette croissance de l'emploi. Nos chiffres traduisent ce que nous savions déjà instinctivement: il va y avoir une augmentation considérable de l'emploi en Alberta, et des augmentations bien supérieures à la moyenne en Colombie-Britannique et en Saskatchewan. Voici un autre détail intéressant: nos chiffres indiquent que la croissance de l'emploi dans les Provinces atlantiques va être un peu supérieure à la moyenne, et qu'elle sera légèrement inférieure à la moyenne au Manitoba, en Ontario et au Québec.

Il n'y a cependant pas lieu d'insister ici sur ces différences dans les taux de croissance, car je crois qu'elles sont normales, ce que je veux dire, au contraire, c'est que d'après nos chiffres, toutes les provinces vont se partager les fruits de cette croissance et c'est ce qu'il y a d'important. Il n'y aura pas de déséquilibre dans la croissance. Nos chiffres nous permettent d'espérer qu'il y aura une croissance dynamique dans certaines régions, mais que toutes les régions se partageront les bénéfices de cette croissance au Canada.

Deux ans, c'est bien court. Nous avons également considéré les perspectives à plus long terme, en nous demandant quelle serait la situation en 1985. Nous avons établi des prévisions concernant notre produit intérieur brut dans des conditions normales, et nous avons constaté des taux de croissance différents selon les provinces. C'est ce qui apparaît au deuxième tableau. Le scénario est à peu près le même: on note une très forte croissance en Alberta et en Saskatchewan, une croissance supérieure à la moyenne dans les Provinces atlantiques et en Colombie-Britannique, et dans le reste du pays un taux de croissance inférieur à la moyenne. Mais ici encore l'ensemble des chiffres du tableau fait apparaître une croissance importante dans toutes les régions. Aucune ne connaîtra la récession.

Ce qui m'inquiète c'est de savoir si la nation va connaître un certain déséquilibre; certaines régions connaîtront une croissance rapide, et nous devrons procéder, entre les régions, à de sérieux réajustements. Pour s'en faire une idée, nous avons comparé la situation économique relative prévue dans chacune des régions en 1985 à ce qu'elle était en 1975, pour avoir une période suffisamment longue.

Les résultats de cette comparaison figurent au tableau III, qui indique effectivement une certaine évolution dans les per-

[Text]

Alberta accounted for about 10.9 per cent of Canadian gross domestic product, and it looks as if by the end of 1985 it will amount to 15.8 per cent.

When one looks at the rest of the table, one sees that the changes in the relative size are not really all that great; and that leads me to think that, while we do have a dynamic economy where new opportunities are emerging in different regions, we can accommodate them without creating major imbalances between the regions. I think this is a very hopeful aspect of the regional economic outlook.

There are specific forces in each of the regions, which I shall not go into. I have sort of alluded to them. They do indicate, of course, that the forces for growth vary quite a lot from one region to another.

I should like to comment briefly on the question of the role of the banks in regional development; and here, Mr. Chairman, I have to thank you for the quotation. It is wonderful, when one is confronted with a quotation one has totally forgotten, to find that one would not wish to change a word of it.

I say this as a sort of introduction to the comment that I think a strong national financial system is important for the nation, and for all regions in the nation. Basically, the banking system is a system in which funds are transferred between branches and between regions almost automatically. Some branches have more savings than loans. In that respect, I am thinking of suburban branches. In other branches, loans are much greater than savings. The driving force behind the system is really the local bank manager. He surveys his community and knows that the development of his position and of his bank depends on how well he does in his community. He is seldom constrained by the availability of funds. This is because banks really have two sources of funds; they have the savings they gather in the country; and they have the savings they gather from abroad.

We tried to answer this question; How are the regions served by the banks in terms of the savings they make available to them? In Appendix 1 to this paper I have outlined the net flow of funds to the different regions through the banking system. Roughly speaking, the table tries to show the amount of savings gathered in a certain region, and the amount of loans in a certain region. If savings exceed loans, that means that the region is sending savings to other parts of the country. If it is the opposite, then savings are flowing into that region.

We have found that through the banking system—these are basically Bank of Canada figures—almost all regions have been a net receiver of funds. The big exception is Ontario. Ontario has been supplying funds to all other regions. I emphasize that banks get their funds not just domestically, but also from abroad.

[Traduction]

formances économiques des provinces. Par exemple, en 1975, l'Alberta représentait environ 10.9% du produit national brut canadien, et il semble qu'à la fin de 1985, elle en représentera 15.8%.

D'après le reste du tableau, on constate que les changements relatifs ne sont pas si considérables; ils m'incitent à penser que nous avons une économie dynamique dans laquelle de nouvelles possibilités apparaissent dans différentes régions; nous devons en tirer parti, naturellement, mais la situation ne devrait pas aboutir à un déséquilibre entre les régions. La situation de l'économie régionale de notre pays me semble donc prometteuse.

Chaque région a ses points forts, sur lesquels je ne m'attarderai pas. J'y ai fait allusion. Ils indiquent, naturellement, que la dynamique de croissance varie considérablement d'une région à l'autre.

J'aimerais insister un moment sur le rôle des banques dans le développement régional; et à ce propos, je vous remercie, monsieur le président, de votre citation. Il est merveilleux de constater que, dans des propos qu'on avait totalement oubliés, il n'y a pas un mot à changer.

Après cette sorte d'introduction, je voudrais dire qu'à mon avis, un solide système financier national est indispensable à l'économie de toutes les régions de la nation et à la nation elle-même. Le système bancaire fonctionne essentiellement par des transferts de fonds entre succursales et entre régions, et ce de façon presque automatique. Certaines succursales ont davantage d'épargnes que de prêts; je pense notamment aux succursales de banlieues. Dans d'autres succursales, les prêts sont beaucoup plus élevés que l'épargne. Le directeur de chaque succursale joue donc un rôle déterminant dans le système. Il surveille sa collectivité, sachant que son sort et celui de sa banque dépendent des résultats qu'il obtiendra avec ses clients. Il n'est pratiquement jamais limité par la disponibilité des fonds, et ceci parce que les banques ont deux sources de fonds; elle ont tout d'abord l'épargne que leur confient les Canadiens, et ensuite l'épargne qu'elle rassemblent à l'étranger.

Nous nous sommes également demandés quelle était l'importance de l'épargne que les banques mettaient à la disposition des régions. À l'Appendice I de notre document, j'ai indiqué les mouvements nets de fonds que le système bancaire dirigeait vers les différentes régions. Le tableau essaye de montrer globalement le total des épargnes accumulées dans certaines régions et le total des prêts qui y sont accordés. Si l'épargne est plus forte que les prêts, cela signifie que la région en question a envoyé de l'épargne dans d'autres parties du pays. Si c'est le contraire, cette région reçoit alors de l'épargne venue d'ailleurs.

Nous nous en sommes principalement tenus aux chiffres de la Banque du Canada, qui indiquent que dans l'ensemble du système bancaire, presque toutes les régions ont dû recevoir des fonds, à l'exception de l'Ontario. L'Ontario a fourni des fonds à toutes les autres régions. J'insiste là-dessus car les banques s'approvisionnent non pas uniquement sur le marché intérieur, mais également à l'étranger.

[Text]

When one takes into account the flow of funds that are in the system, and the fact that the nation's savings can be augmented through external savings, there is seldom a situation where a region or even a bank manager, who has a good opportunity for lending, is going to be denied that opportunity because the money is not there. I exclude periods of tight money as a result of national monetary policy, and am looking at it really from an operational point of view.

The question of how the banking system serves the regions also involves the question of the character of the banking system in the regions, how dense it is, how mature it is, how well it functions. I tried to capsule this idea in Table IV where I compare the density of banking as measured by the following: total branches in the region; total bank deposits in the region; and total bank loans in the region. I compared that with the level of economic activity. For that I used employment and gross domestic product. I have summarized a great deal of the detailed information which is found in the appendix, in Table IV on page 12 of the submission. The remarkable fact is, if you look at the numbers, that the density of banking in every region is very similar and closely related to the level of employment and economic activity.

If one were to take as an example the Atlantic region, which is the first one on the list, it accounts for 7.6 per cent of employment in 1979 and 7.9 per cent of bank branches. It accounted for 5.9 per cent of gross domestic product, 6.1 per cent of total bank loans and 5.2 per cent of bank deposits. Again, if one glances at each one of the regions, one notices that the only real exception is Quebec, where employment is 25.1 per cent, total bank branches, 21.8 per cent, total bank loans 19.2 per cent and total bank deposits 17.8 per cent. As we all know, the distinguishing characteristic of Quebec is the highly developed system of caisses populaires, which has diminished the relative size of the banking system in that region in relation to economic activity. Even there the differences, having in mind statistical problems, are not very great.

So, I think it is safe to say that these figures, which are the result of banking developments over decades and decades, suggest that the density of the banking system is sensitively related to economic activity in each of the regions. This puts the banks, of course, in an unusually strong position, and places on them a heavy responsibility, to ensure that they continue to develop in the regions so that they service them well. They are, after all, in the best position of all financial institutions to do so.

I go on to the regional organization of the banks in my submission and need not go into that now. I can certainly respond to questions on it. I would rather go to the final part of my introductory comments, which relate to the relationship of regional financial development to the national economy.

I suppose I would want to begin by saying that the national monetary, economic and financial environment is crucially important for financial conditions and developments within individual regions. Indeed, you cannot really separate them.

[Traduction]

Compte tenu du mouvement des fonds à l'intérieur du réseau bancaire et de la possibilité d'augmenter les épargnes de la nation grâce aux épargnes venant de l'étranger, il est rare, d'un point de vue opérationnel, qu'une région ou même qu'un directeur de banque, qui a la possibilité de faire un prêt, s'en voit refuser l'occasion parce qu'il n'y a pas d'argent, à moins d'être en période de restrictions monétaires causées par une politique monétaire nationale.

La question de la qualité du service bancaire dans les régions est liée au genre de réseau régional, à sa densité, à sa maturité et à son fonctionnement. J'ai essayé de schématiser cette idée au tableau IV de mon mémoire où je compare la densité des opérations bancaires entre les régions selon les critères suivants: le nombre total de succursales, le total des dépôts en banque et le total des prêts. Je compare tout cela avec le niveau de l'activité économique que j'ai établi en fonction des statistiques sur l'emploi et le produit national brut. J'ai beaucoup résumé les renseignements détaillés qui figurent à l'annexe au tableau IV de la page 12 du mémoire. En regardant ces chiffres, vous ne manquerez pas de remarquer que la densité des opérations bancaires de chaque région est très analogue et étroitement reliée au niveau de l'emploi et de l'activité économique.

Prenons, par exemple, la région de l'Atlantique, la première sur la liste; elle compte 7,6 p. 100 des emplois en 1979 et 7,9 p. 100 des succursales bancaires. On lui attribue 5,9 p. 100 du produit national brut, 6,1 p. 100 du total des prêts et 5,2 p. 100 des dépôts en banque. Encore une fois, en regardant chaque région, on peut remarquer que la seule différence importante est le Québec où l'emploi représente 25,1 p. 100, le total des succursales bancaires 21,8 p. 100, le total des prêts 19,2 p. 100 et le total des dépôts en banque 17,8 p. 100. Nous savons tous que ce qui différencie le Québec, c'est son réseau très complet de caisses populaires, qui a diminué l'importance relative du système bancaire dans cette région par rapport à l'activité économique. Mais même au Québec, les différences, compte tenu des problèmes statistiques, ne sont pas immenses.

Ainsi, je crois qu'on peut dire sans danger que ces chiffres, qui reflètent l'expansion du réseau bancaire depuis des décennies, montrent que la densité des opérations bancaires est passablement reliée à l'activité économique de chacune des régions. Cela, bien sûr, place les banques dans une position de puissance inhabituelle et leur confère une lourde responsabilité; en effet, elles doivent continuer à prendre de l'expansion dans les régions pour toutes les servir de façon appropriée. Après tout, elles sont beaucoup mieux placées que toutes les autres institutions financières.

Dans mon mémoire, je continue en parlant de l'organisation régionale des banques, mais je ne veux pas en parler maintenant. Je pourrai certainement répondre à vos questions à ce sujet. J'aimerais plutôt passer à la dernière partie de ma déclaration préliminaire, la quelle porte sur la relation entre l'expansion régionale financière et l'économie nationale.

J'aimerais d'abord dire que la situation monétaire, économique et financière du pays à une incidence très forte sur les conditions et le développement financier de chaque région. De fait, on ne peut pas vraiment les séparer. Par conséquent, je

[Text]

Therefore, I think it is quite difficult to overestimate the importance for regional development of national monetary, fiscal and industrial policies that will lead to growth and stability, including control over inflation, encouragement of productivity and creation of jobs. The national financial and economic environment is crucially important for the individual development of the regions.

It is also important to realize that an efficient national financial system is directly related to regional development. The reason for this is simple. Many of the great projects and many of the large borrowers in the regions, whose activity is regional oriented, tap not the regional financial markets, but the national and the international financial markets. So, any thought that a region can serve its purposes by building walls around it in terms of directing its savings only to its own development would almost certainly be counterproductive.

Sometimes I am worried when I see individual provinces attempting to build walls around the flows of savings in their region, because I think that will not serve them well.

Then, there is the question of whether or not the banking system serves the regions as well as it could. This is always a difficult question to answer, because there are compromises to be made when one is a large national, international, and regional institution. The point is that there are great advantages in trying to strike the right balance between them. On the one hand, knowing the region well increases the chances of serving its real needs as well as possible; on the other hand, being an institution much larger than the region increases the range of services which it can give to that region and, as well, it increases greatly the flexibility of its sources of funds for financial developments in the region.

I think the big challenge in national financial institutions in serving regions is to make sure that that balance is properly struck. In our own institution, our approach has been to maximize decentralization of decision-making by building up the regional divisions, having them headed by very senior officers and increasing their lending authority and, at the same time, serving the regional divisions via specialized facilities that are much larger than the region itself.

In the end, there is simply no conflict between regional development and national development. None at all. Both will depend for their growth on how wisely and productively they use capital. If they use it badly, whether it is at the regional level or on a national level, Canadian growth and employment will not grow in the way it should. If the banking system and the financial system, and the other elements involved in financing regional development, direct those funds to productive projects, enterprises and businesses, then this will be reflected in better growth, higher employment and more even regional development.

That concludes my opening remarks, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Dr. Neufeld. I would be happy to entertain a motion that Dr. Neufeld's excellent paper,

[Traduction]

crois qu'il est passablement difficile de surestimer l'importance, pour l'expansion régionale, des politiques monétaires, fiscales et industrielles du pays, politiques qui conduiront à la stabilité économique, monétaire et financière, et notamment au contrôle de l'inflation, à l'augmentation de la productivité et à la création d'emplois. La situation financière et économique du pays est de toute première importance pour le développement de chacune des régions.

On doit également tenir compte du lien direct entre un système financier national efficace et l'expansion régionale. La raison en est simple: dans les régions, de nombreux grands projets et de nombreux emprunteurs de fortes sommes, dont l'activité est régionale, font appel, non pas aux marchés financiers régionaux, mais bien aux marchés financiers nationaux et internationaux. C'est pourquoi toute proposition voulant qu'une région soit mieux servie en s'isolant des autres et en n'affectant ses épargnes qu'à sa propre expansion, serait certainement stérile.

Je m'inquiète parfois lorsque je décèle, parmi les provinces, des tentatives de s'isoler et de conserver les épargnes chez elles; je crois qu'ainsi, elles se nuisent.

Il y a également la question de savoir si le système bancaire dessert les régions aussi bien qu'il le pourrait. Il est toujours difficile d'y répondre, car une grande institution nationale ou internationale ou régionale. L'établissement d'un équilibre entre ces deux réalités présenterait de grands avantages. D'une part, une connaissance approfondie de la région permet à l'établissement de mieux répondre aux besoins réels de celle-ci; d'autre part, le fait d'être un établissement d'envergure nationale augmente la gamme des services que ce dernier peut offrir à la région et accroît aussi grandement le nombre des sources auprès desquelles il peut obtenir des fonds pour soutenir le développement financier de la région.

À mon avis, la grande tâche qui attend les établissements financiers nationaux qui désirent mieux servir leurs clients locaux est de s'assurer qu'on a atteint le juste équilibre. Dans nos propres établissements, nous avons tâché de décentraliser au maximum la prise des décisions par la création de divisions régionales aux pouvoirs de crédit accrus et dirigées par des administrateurs expérimentés. Nous tâchons aussi de servir la division régionale par des établissements spécialisés beaucoup plus importants que la région elle-même.

Tout compte fait, il n'existe pas de conflit entre le développement régional et le développement national. En fait, tout développement dépend de l'utilisation judicieuse et productive du capital. Si le capital est mal utilisé, tant à l'échelle régionale que nationale, la croissance économique et l'emploi au Canada ne croîtront pas comme ils le devraient. Si le système bancaire, le système financier ainsi que les autres éléments influant sur le développement financier régional dirigent ces fonds vers des entreprises et des projets productifs, alors la croissance économique, l'emploi et même le développement régional en bénéficieront.

Voilà la conclusion de ma déclaration préliminaire, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, monsieur Neufeld. J'aimerais proposer qu'on annexe aux délibérations d'aujourd'hui

[Text]

together with its accompanying tables, be appended to today's proceedings.

Senator Charbonneau: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of brief, see Appendix)

The Chairman: Our lead questioner is Senator Doody.

Senator Doody: Thank you, Mr. Chairman.

Of the banking system generally, Dr. Neufeld, it has been said—and I suppose this is heard more often in the west and the Atlantic region—that the banking system in Canada seems to have been aimed more at the central part of Canada, in terms of the availability of funds, than areas beyond. The tables accompanying your paper do not seem to support that view. Nevertheless, it is a very real opinion and one that is particularly heard from the small business sector.

There is also the perception—and this may be a more accurate one—that there is no real desire on the part of the banks to put risk capital to work, particularly, again, in the regions outside of central Canada: that the banking community in Canada is far too conservative and does not seem to want to put money into resource-oriented developments in terms of risk capital.

Do you have any comments to make on those points?

Dr. Neufeld: I certainly agree with you that that sort of perception has been quite prevalent for a number of years. Indeed, I can recall that view being put forth at the time I was growing up in Saskatchewan, and I am sure there was some justification for it in case of individual branches. But, as you quite rightly point out, the figures that I have provided in respect of bank funds flowing to the various regions simply do not support that view. For example, in 1979 Alberta received, through the banking system, almost \$5 billion net, and in Ontario the banking community was a net provider of almost \$5 billion. I cannot imagine a more dramatic illustration than that of how the system operates of put funds into areas of high development. So, in terms of the flow of money to where the opportunities are, the system is working in the way it should work.

You have raised the question of the role of the banks in risk capital. It is the case that the banks, over the decades, have felt that risk capital was not really the kind of business in which they are expert and which they can serve, and in saying this they also have in mind the character of their liabilities. Of course, they make the point that, in the end, these funds are not bank funds but funds of depositors, who expect to have them returned to them with interest.

I myself feel that one of the problems the banks have in this respect is that they often find themselves in small communities where there are no other financial institutions, or at least very few other financial institutions. There is a feeling in such communities—and I can understand this feeling—that since

[Traduction]

l'excellent mémoire présenté par M. Neufeld ainsi que les tableaux l'accompagnant.

Le sénateur Charbonneau: Je propose la motion, monsieur le président.

Le président: La motion est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

(Pour le texte du mémoire, voir Appendice)

Le président: Le sénateur Doody ouvrira la période des questions.

Le sénateur Doody: Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Neufeld, d'aucuns soutiennent, surtout dans l'Ouest et dans la région de l'Atlantique, que le système bancaire au Canada a été conçu en vue de servir les intérêts du Centre du Canada, si l'on songe surtout aux fonds accessibles aux autres régions. Les tableaux accompagnant votre mémoire ne semblent pas confirmer cette affirmation. Néanmoins, d'aucuns sont convaincus, de sa véracité, surtout dans la petite entreprise.

D'aucuns soutiennent aussi, et peut-être avec plus de raison, que les banques ne désirent pas vraiment investir des capitaux de spéculation dans les régions extérieures au Centre du Canada que les banques canadiennes sont beaucoup trop conservatrices pour vouloir investir des capitaux de spéculation dans des projets axés sur l'exploitation des ressources.

Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

M. Neufeld: J'admets avec vous que cette opinion a eu cours pendant un certain nombre d'années. Je me souviens d'avoir entendu cette plainte lorsque j'étais enfant en Saskatchewan et je suis convaincu qu'elle était fondée dans une certaine mesure, surtout si on prend le cas de succursales individuelles. Mais vous avez judicieusement souligné que les statistiques que je vous ai fournies sur les fonds bancaires consentis aux diverses régions infirment cette opinion. Par exemple, en 1979, l'Alberta a reçu, par l'intermédiaire du système bancaire, près de \$5 milliards net. D'autre part, les banques de l'Ontario ont fourni près de \$5 milliards net. À mon avis, aucun autre exemple ne peut mieux illustrer comment le système redirige de lui-même vers les fonds les régions à forte croissance. En conséquence, pour ce qui est d'investir des fonds dans les régions où les perspectives économiques sont meilleures, le système bancaire remplit tout simplement son rôle.

Vous avez soulevé la question du rôle des banques dans l'investissement des capitaux de spéculation. Il est vrai que par le passé les banques ont jugé qu'elles n'avaient pas vraiment l'expérience voulue dans ce domaine pour y jouer un rôle actif. Elles tiennent compte de leur passif et du fait que les fonds qu'elles détiennent appartiennent en fait aux déposants qui s'attendent à les recouvrer avec intérêt.

A mon sens, l'un des problèmes qui se pose aux banques à cet égard, c'est qu'elles se trouvent dans de petites localités où il n'existe pas ou peu d'autres établissements financiers. Les gens croient dans ces localités, et je peux les comprendre, que les banques devraient fournir tous les genres de capitaux, y

[Text]

the banks are there, they should provide a whole range of capital including risk capital. On the other hand, the argument put forth by the banks is that they are not in that kind of business; the bank managers do not understand equity investment and do not pretend to know how to run businesses and that they are likely to get into trouble if they go deeply in that direction.

So, there is a conflict between those two perspectives. My own feeling is that, as time goes on, this distinction between different kinds of capital is going to become more and more blurred, and as the idea of comprehensive financing packages is developed, we will get more and more into the position where the same financial institutions will provide the full range of services. I think that is the direction in which things are going.

It should of course be remembered that the banks do make risky loans, as indicated by their losses in respect of bad debts. It is really a question of whether the banks should move more in the direction of riskier loans and see that ratio of losses through bad debts rise, or whether it is about as high as it should go.

Senator Doody: There is a real demand for that service in the marketplace, particularly in a country like Canada which is rapidly and constantly expanding, with opportunities presenting themselves every day. Yet, the financial institutions do not seem to be in position to supply the services that are necessary. Government has that great capacity of rushing in anywhere there is a vacuum, whether real or imagined. My experience shows that government rushes in and takes over the field of putting risk capital to work. You say the banks do not have any expertise in business. That may very well be so, but I would submit that they have a great deal more expertise in business than any government department that I have ever been associated with.

Dr. Neufeld: I could not disagree with that, senator. We are moving into a period in the 1980s when, simply because it is likely that the detailed financing expertise will be in the private sector, we can and should expect a great deal from it.

I see emerging—and speaking only from the point of view of my own bank—a system with that kind of expertise. For example, we recently formed an energy group based in Calgary. Why do that? One reason is that the field has become so technically complicated that one cannot operate in it unless one has the expertise. We formed a world trade and merchant banking group in Toronto just a few days ago. Why? We need that cluster of expertise in order to service that critically important part of the Canadian economy—international trade and merchant banking. We have an agricultural group based in Winnipeg with agrolologists in that region. Why? How can we do a good job of financing unless we have the technical expertise that will guide the lending officers? I think this kind of development is going in the right direction in the banking system, although it has a fair distance to go.

[Traduction]

compris les capitaux de spéculation. D'autre part, les banques soutiennent qu'elles manquent de spécialistes dans ce domaine. Les gérants de banque connaissent mal les placements en actions et ne prétendent pas savoir comment diriger une entreprise. Ils craignent donc d'avoir des problèmes s'ils se lancent dans ce genre d'investissements.

Il y a donc conflit entre ces deux courants. A mon avis, la distinction entre les types de capitaux deviendra de plus en plus confuse et, à mesure que les accords généraux de financement deviendront chose commune, les mêmes établissements financiers commenceront à fournir toute la gamme des services. Je crois que nous nous dirigeons dans ce sens.

Il convient toutefois de noter que les banques consentent des prêts risqués, comme en témoignent leurs pertes au chapitre des mauvaises dettes. Il faut établir si les banques devraient consentir davantage de prêts risqués et voir le taux de leurs pertes augmenter ou si ces pertes sont suffisamment élevées à l'heure actuelle.

Le sénateur Doody: Il existe une demande réelle pour ce service sur le marché, particulièrement dans un pays comme le Canada qui connaît un développement rapide et constant et où de nouvelles possibilités naissent chaque jour. Toutefois, les établissements financiers ne semblent pas prêts à fournir les services nécessaires. Le gouvernement a trop tendance à se presser à combler un vide, réel ou imaginaire. L'expérience démontre que le gouvernement se presse d'accaparer le domaine des capitaux de spéculation. Selon vous, les banques ne possèdent pas les connaissances voulues dans ce domaine. Vous avez peut-être raison, mais je crois qu'elles ont beaucoup plus d'expérience que n'importe quel ministère avec lequel j'ai eu affaire.

M. Neufeld: Je le reconnais sénateur. Nous entrons dans une période des années 80 où, simplement parce qu'il est probable que les compétences dans le domaine du financement spécialisé se retrouveront dans le secteur privé, nous pouvons et devrions fonder beaucoup d'espoirs sur ce dernier.

Je prévois l'instauration, et je ne parle que du point de vue de ma propre banque, d'un système qui réunirait ce genre de compétences. Par exemple, nous avons récemment constitué un groupe d'étude de l'énergie, à Calgary. Pourquoi? Premièrement, parce que le domaine est devenu techniquement si complexe qu'il est impossible de l'exploiter sans ces compétences; voilà la raison. Nous avons constitué un groupe d'étude des banques d'affaires et de commerce mondial à Toronto il y a quelques semaines. Pourquoi? Il nous fallait un tel regroupement de compétences pour desservir ce si important secteur de l'économie canadienne, le commerce international et les banques d'affaires. Nous avons également un groupe d'étude de l'agriculture à Winnipeg qui se compose d'agronomes de cette région. Pourquoi? Comment pouvons-nous effectuer un financement adéquat sans les compétences techniques qui présideront aux opérations de crédit? Je crois que c'est ce vers quoi nous tendons; le système bancaire est dans la bonne voie mais il nous en reste encore long à parcourir.

[Text]

Senator Doody: Is the merchant banking system that you mentioned going to become more general and more predominant in Canada? Will we have an operation to match the merchant banking system which is in force in the United Kingdom? I think this could serve a very useful purpose in a country such as Canada.

Dr. Neufeld: Yes. A year ago we formed a merchant bank in London, and it is gaining a great deal of experience in that field. We have merchant banking operations in the international part of the bank and in various other places around the world.

Senator Doody: But not in Canada.

Dr. Neufeld: The thought was that we had to co-ordinate this merchant banking activity. There is no question that the issue as to whether a merchant banking function in Canada is needed is going to arise; that issue has already arisen. That is why the group is there.

The Chairman: Will this be a merchant banking group?

Dr. Neufeld: It is an international trade and merchant banking group located in Toronto as a co-ordinating body for that kind of activity internationally and in Canada.

You are quite right to point out, senator, that in Canada we have never really had merchant banks. We have had a substitute for it; we have had investment dealers or underwriters who perform that sort of activity.

How these things well develop in very difficult to forecast, but our feeling is that this merchant banking concept is sufficiently important that one should be on top of it to see how it can be developed.

Senator Doody: It seems to me that the formation of groups such as you have just discussed is obviously very important in order to acquire expertise about where capital can go to work in the areas where it is needed. This system has obviously been working in the mining industry. You also mentioned the agricultural industry and the importance of this system in making loans to farmers and so on. I presume this sort of thing will be expanded to encourage the development of other industries in Canada.

It seems to me that the banks make money available in Canada almost after the fact. You mentioned the growth in Alberta, and that is very true. The banks rushed in after the oil boom but a large amount of American capital started the wheels rolling.

I am thinking now of the opportunity on the east coast. There is a great emerging food industry in the fisheries which is going to need massive amounts of capital to build fishing fleets and to build factories and processing plants. I do not think any banking capacity in Canada has the knowledge or expertise in that particular area. Perhaps the operation which you describe, now put together in Toronto, might be looking at opportunities like that.

[Traduction]

Le sénateur Doody: Ce système des banques d'affaires deviendra-t-il plus omniprésent et plus prédominant au Canada? Notre système de banques d'affaires correspondra-t-il à celui du Royaume-Uni? Ce serait très utile dans un pays comme le Canada.

M. Neufeld: Oui. Il y a un an, nous avons fondé une banque d'affaires à London, et elle acquiert énormément d'expérience dans ce domaine. Nous effectuons des opérations de banques d'affaires dans la partie internationale de la banque et dans divers autres endroits du monde.

Le sénateur Doody: Mais pas au Canada.

M. Neufeld: Nous avons cru devoir coordonner cette activité bancaire. La question de savoir si les banques d'affaire au Canada sont nécessaires sera soulevée; elle l'a déjà été. C'est pourquoi le groupe a été créé et sera affecté à Toronto.

Le président: S'agira-t-il d'un groupe d'étude des banques d'affaires?

M. Neufeld: Il s'agit d'un groupe d'étude du commerce international et des banques d'affaires qui, à partir de Toronto, coordonnera ce genre d'activité au niveau international et au Canada.

Vous avez tout à fait raison de souligner, sénateur, qu'au Canada nous n'avons jamais vraiment eu ce genre de banques d'affaires; nous avons eu un substitut. En effet, des courtiers en valeurs mobilières ou des bailleurs de fonds effectuaient ce genre d'activité.

Toutefois, certaines de ces choses sont très difficiles à prévoir, mais nous avons l'impression que cette idée de banques d'affaires est suffisamment importante pour qu'on surveille de près sa mise en œuvre.

Le sénateur Doody: Il me semble que la formation de groupes d'étude comme ceux dont vous venez de parler, est de toute évidence très importante si l'on veut acquérir des compétences en matière d'orientation des capitaux. Ce système a, de toute évidence, fait ses preuves dans l'industrie minière. Vous avez également mentionné l'industrie agricole et l'importance de ce système dans le cas des prêts consentis aux agriculteurs, etc. Je présume que ce genre de programme sera étendu à d'autres industries du Canada dont il favorisera l'expansion.

Il me semble qu'au Canada les banques libèrent des fonds presque toujours après coup. Vous avez mentionné l'essor qu'a connu l'Alberta, et à juste titre. Les banques se sont précipitées après le boom pétrolier, mais de forts capitaux américains avaient assuré le démarrage.

Je songe maintenant aux possibilités qu'offre la côte est. Il y a là-bas une grande industrie alimentaire naissante, provenant des pêches et elle aura besoin de capitaux considérables pour construire ses bateaux de pêche et ses usines de transformation. Je ne crois pas qu'au Canada aucune banque ait suffisamment de connaissances ou de compétences dans ce domaine précis. Peut-être le groupe que vous avez décrit, celui de Toronto, devrait-il examiner les possibilités du genre.

[Text]

Dr. Neufeld: Any bank that does not try to put itself in a position to anticipate new developments is going to suffer.

One of my concerns has been to try to determine where the dynamic developments in the nation are going to be. The banks, as you say, can anticipate that and help it along right from the start. If you look at the long-term history of the banks, there is a point in what you say, because basically they have always been concerned over being totally solid and solvent. That, surely, has served the country well. Some say they erred on the side of being too careful when there were new and risky developments; but that is understandable.

I feel that in the period ahead there will be—and, indeed, there already is—a strong desire and real understanding that new opportunities should be anticipated. Again, I come back to the point that the driving force is self-interest because a bank that does not do that is going to lose out.

Senator Doody: Do banks really lose out in Canada? The system is such that it pretty well ensures that if they are properly managed and have a good return on their investment, without getting into the development of new industries and so on, they will survive. Is there really a competitive spirit among the chartered banks in Canada?

Dr. Neufeld: I think the answer is yes. I should just like to make one or two points here. The first is: If you look at who has been doing the financing in this country over a long period of time, the one thing that is quite clear is that until the early 1970s the proportion of the financing undertaken by banks was going down. Their relative position was dropping. A lot of competition moved in and was doing this financing.

The second point I would make is that if you do an analysis of the relative size of banks over long periods of time, you will find that in almost every decade there have been winners and losers. Some banks have grown relatively quickly; others have not.

The third point I would make is that within the bank one has the impression of real and very intensive competition. Indeed, the driving force behind the planning of strategic development is the presumption of strong on-going competition. The environment, in total, is one of very substantial competition. That will be enhanced by the emergence of foreign banks.

Senator Doody: I should like to move on to another subject. A witness a few weeks ago before this committee, when speaking specifically about oil revenues, told us you cannot avoid money being recycled, even if you leave it in a bank deposit. Is that completely accurate? Does that suggest that all the money which flows into Alberta or Saskatchewan for oil gets recycled out to the other provinces or moves around in the marketplace within Canada? Surely it must be much more complicated than that?

Dr. Neufeld: I think the statement is essentially correct. If the Alberta Heritage Fund has an ongoing surplus, as it does have, it has to invest those funds elsewhere; and simply by

[Traduction]

M. Neufeld: Toute banque qui n'essaie pas de prévoir devra tôt ou tard en souffrir.

J'ai essayé de deviner où se situeront les réalisations dynamiques. Les banques, comme vous le dites, peuvent les prévoir et les aider dès le début. Je crois personnellement, étant donné l'historique à long terme des banques, que vous avez probablement raison parce qu'essentiellement elles se sont toujours préoccupées d'être absolument solides et solvables. Cette précaution, bien sûr, a toujours fort bien servi le pays. D'aucuns prétendent que les banques se sont montrées trop prudentes face à de nouveaux projets qui présentaient des risques; c'est compréhensible.

J'imagine qu'à l'avenir, tout comme à l'heure actuelle d'ailleurs, elles s'efforceront sincèrement de comprendre l'importance qu'il y a à prévoir les nouvelles possibilités. Je répète qu'elles trouveront leur motivation dans leur propre intérêt parce qu'une banque qui ne procéderait pas ainsi serait perdante.

Le sénateur Doody: Les banques sont-elles réellement perdantes au Canada? Le système actuel leur assure, moyennant une bonne administration et un bon rendement de leurs investissements, que sans se mêler de la création de nouvelles industries, etc., elles survivront. Existe-t-il vraiment un esprit de compétition parmi les banques commerciales du Canada?

M. Neufeld: Je crois que oui. J'aimerais apporter ici une ou deux précisions. Premièrement, si l'on examine la question sous l'angle de ceux qui ont véritablement financé notre pays au cours d'une longue période, on ne peut que constater que, jusqu'au début des années 70, la proportion du financement effectué par les banques était à la baisse. Leur position relative diminuait. Un grand nombre de concurrents sont venus assurer ce financement.

Deuxièmement, si l'on analyse l'importance relative des banques au cours de longues périodes, on découvre qu'au cours de presque toutes les décennies, il y a eu des gagnants et des perdants. Certaines banques ont grossi relativement vite; d'autres non.

Troisièmement, les banques, ont l'impression de faire face à une véritable et très forte concurrence. En effet, la motivation en matière de planification et de développement stratégique repose sur l'hypothèse d'une forte concurrence. Le milieu général reflète une concurrence acharnée. Ce qui sera intensifié par l'arrivée des banques étrangères.

Le sénateur Doody: J'aimerais aborder un autre sujet. Un témoin qui a comparu il y a quelques semaines, en parlant des revenus tirés du pétrole, nous a déclaré qu'on ne pouvait éviter que l'argent soit recyclé même si on le laissait en dépôt dans une banque. Est-ce absolument vrai? Faut-il en déduire que tout l'argent versé à l'Alberta ou à la Saskatchewan pour leur pétrole est recyclé et transféré aux autres provinces ou qu'il se déplace sur le marché canadien? C'est sûrement plus compliqué que cela.

M. Neufeld: Cela me paraît fondamentalement exact. Si l'*Alberta Heritage Fund* présente continuellement un excédent, comme c'est le cas, il doit investir ces fonds ailleurs; son

[Text]

looking at its asset portfolio, it indicates that those funds have been spread around quite widely. So it is certainly working in a very direct sense there.

This might be more difficult to see if funds are put in to a bank deposit, but it is exactly the same sort of thing. Funds are transferred from one account to another account. The other side of this of course, is the asset side of the balance sheet; that is the credit they are supplying there is no diminution in that credit just because the funds have been transferred from one person to another.

In the case of Alberta, it is probable that they do not really have to, in total, as a province, recycle funds outward because they are net users of funds.

Senator Doody: Then the oil revenues in Canada will find their own way back and forth through the country without any great anxiety or exercise of effort on behalf of governments?

Dr. Neufeld: From the point of view of the flow of savings, I think that is absolutely correct. Of course, one cannot ignore the other side, namely, what it does to income levels between the regions. That is a totally different thing. The savings that are generated through that process will flow not only throughout the country but also internationally. But of course, if one region finds that the value of its output is rising very rapidly, and that this is being bought partially by other regions, then in that situation there clearly is a potential for differing income levels to emerge between regions—and that will not necessarily be changed just because the funds that are generated will be recycled. So it is a difference between how savings are distributed and the impact on people's income of the economic process that generated the savings.

Senator Doody: Is it possible to extend that same line of reasoning to the international scene—increases in oil prices, accumulation of the world's wealth in different countries?

Dr. Neufeld: I think there is a direct parallel. I can remember when, in late 1973 and early 1974 the oil crisis first emerged with the quadrupling of oil prices, there was a great deal of debate about whether it would break down the international financial system because of the way the OPEC countries handled their savings, whether it would cause a crisis? My own presumption was always: "What options have they got? They have to put their money somewhere; they can't bury it in the sand; so where can they put their money?"

So the funds do move back into the system almost right away. Again, the problem is not the recycling of funds that emerges from that process but is the fact that huge increases in oil prices make some countries an awful lot poorer, and others an awful lot richer. It is an income problem rather than a recycling problem.

What really happens is that countries suddenly cannot pay for the oil, and simply have to cut back on imports. Cutting

[Traduction]

portefeuille indique bien que ces fonds ont été très largement dispersés. Le processus a donc bien lieu dans le cas qui vous intéresse.

Il pourrait être plus difficile de constater que si les fonds sont versés dans un dépôt bancaire, la chose est exactement la même que s'ils sont transférés d'un compte à l'autre. L'inverse est naturellement qu'à la colonne de l'actif du bilan, qui est le crédit fourni, il n'y a pas de diminution du crédit tout simplement parce que les fonds ont été transférés d'une personne à une autre.

Dans le cas de l'Alberta, il est probable qu'en tant que province, elle n'a pas vraiment à recycler les fonds à l'extérieur, car elle les utilise tous.

Le sénateur Doody: Dans ce cas, les revenus tirés du pétrole circuleront à travers le Canada sans que les gouvernements aient à faire d'effort ou à s'en préoccuper?

M. Neufeld: Cela me paraît tout à fait vrai pour ce qui est du mouvement de l'épargne. Naturellement, on ne peut se désintéresser de l'autre aspect de la question, à savoir comment cela modifie le niveau du revenu entre les régions. C'est un aspect totalement différent. Les économies engendrées dans ce processus circulent non seulement à travers le pays mais aussi à l'échelle internationale. Mais, par ailleurs, naturellement, si une région constate que la valeur de sa production augmente très rapidement et qu'elle est partiellement achetée par d'autres régions, alors, dans une telle situation, il existe manifestement une possibilité virtuelle de disparité du niveau de revenu entre les régions—ce qui ne changera pas nécessairement parce que les fonds créés seront recyclés. Il existe donc une différence entre la façon dont les économies sont distribuées et la répercussion du processus économique que constitue l'épargne sur le revenu des citoyens.

Le sénateur Doody: Est-il possible d'étendre le même raisonnement à la scène internationale—avec la hausse du pétrole, l'accumulation des richesses mondiales dans des pays différents?

M. Neufeld: Le parallèle me semble évident. Je me souviens qu'à la fin de 1973, et au début 1974, la crise du pétrole s'était d'abord manifestée en quadruplant les prix, et tout le monde se demandait si le système financier international serait détruit par la façon dont les pays de l'OPEP utilisaient leurs économies; on se demandait s'il y aurait une crise et ainsi de suite. Pour ma part, j'ai toujours pensé qu'il fallait se demander quelles étaient les options de ces États, qu'ils devaient bien placer leur argent quelque part, puisqu'ils ne pouvaient l'enterrer dans le sable, et qu'il fallait bien qu'ils en fassent quelque chose.

Ainsi, les fonds reviennent presque immédiatement dans le circuit. Encore une fois, le problème n'est pas le recyclage des fonds qui proviennent de ce processus, mais il tient au fait que la hausse considérable du prix du pétrole appauvrit considérablement certains pays qui doivent importer, tout en enrichissant énormément les pays en possédant. Il s'agit donc d'un problème de revenu plutôt que d'un problème de recyclage.

Ce qui se passe en réalité, c'est que les pays deviennent pas pauvres parce qu'ils ne peuvent pas payer le pétrole et qu'il

[Text]

back on imports means that they pay less to the OPEC countries than they otherwise would, and so the recycling problem simply does not even emerge: but the income differential problem is there in full force.

Senator Doody: What we need is a certain level of wealth in the country to withstand the increases in oil prices. Some countries will survive very nicely and others will have a great deal of difficulty.

Dr. Neufeld: Exactly.

The Chairman: We are now open for questioning and supplementaries.

Senator Roblin: Senator Doody opened up such an interesting vein of inquiry that I could not restrain my enthusiasm to join him in respect of it, because, as everybody knows, in western Canada, if you get finished taking apart the CPR, you start on the banking system. So our witnesses are warned in that respect.

I guess the trouble is that the Canadian banks—

The Chairman: Don't forget that he is a Saskatchewan boy.

Senator Charbonneau: He has been recycled!

Senator Roblin: Probably a little vestige of Saskatchewan still sticks there.

The banks are so big, in relation to our whole financial and money-management structure, that I suppose they are bound to be scrutinized continually by the public. I think it is a kind of love-hate relationship, because when the American banks are closing, we are terribly proud of our banking system; and when they are not, we wonder why ours are not more enterprising.

I have worried for a long time about this question of how to mobilize the credit of the country in the best interests, and I have to admit that the Canadian banking system, with its legitimate concern for security and straight financing operations, really cannot be criticized in that respect.

However, I want to tackle the problem from a slightly different angle. I think it is a question of specialization in function, to which Dr. Neufeld has already referred. Let us take my own province, which basically is a small business province. I sometimes think that it would be a wonderful thing if the banks had an entrepreneurial financial department, perhaps in each province, where they could look at the smaller businesses which would fall through the net in ordinary credit-granting operations—either it has been too small to bother with or perhaps there was something lacking in their conventional security, or perhaps having untested ideas—to see whether a certain portion of the banks' resources, and I do not expect that it would be a very large one, could be set aside for that kind of operation; and, what is more important, that there should be a capacity in the bank to qualify these odds-and-ends of people to see whether or not they are entitled to credit. My impression is that the bank does a good job in the conventional line of banking, but it has to be criticized for not

[Traduction]

leur faut diminuer leurs importations. En d'autres termes, il paient moins qu'ils ne le devraient aux pays de l'OPEP et, par conséquent, le programme de recyclage ne se présente même pas: cependant, le problème de la disparité des revenus intervient de façon évidente.

Le sénateur Doody: Nous avons besoin d'un certain niveau de richesse pour que le pays puisse supporter les hausses du pétrole. Certains pays survivront fort bien et d'autres auront énormément de difficultés.

M. Neufeld: C'est tout à fait vrai.

Le président: Passons maintenant aux questions et aux questions supplémentaires.

Le sénateur Roblin: Le sénateur Doody a posé des questions si intéressantes que je ne peux résister à l'envie d'abonder dans son sens, parce que, comme chacun sait, dans l'Ouest, quand on finit de démolir le CP on s'attaque au système bancaire. Nos témoins en sont maintenant prévenus.

Le problème tient à ce que les banques canadiennes—

Le président: N'oubliez pas qu'il est de la Saskatchewan.

Le sénateur Charbonneau: Il a été recyclé!

Le sénateur Roblin: Il lui reste sans doute quelques traces de Saskatchewan.

Les banques sont si importantes par rapport à toutes nos structures financières et à notre gestion monétaire qu'il est normal qu'elles soient constamment le point de mire du public. C'est une sorte de relation de haine et d'amour, parce que lorsque les banques américaines ferment, nous devenons excessivement fiers de notre système bancaire, alors que normalement nous nous demandons pourquoi nos banques ne sont pas plus entreprenantes.

Depuis longtemps, je me demande comment mobiliser le crédit d'un pays au mieux de ses intérêts, et je dois admettre que le système bancaire canadien, avec sa préoccupation légitime de sécurité et ses opérations financières classiques, n'a vraiment pas à être critiqué à cet égard.

Toutefois, je voudrais aborder le problème sous un angle légèrement différent. Il s'agit d'une question de spécialisation de fonctions, dont a déjà parlé M. Neufeld: prenons le cas de ma province, dont les opérations commerciales sont fondamentalement de petite envergure. Je pense parfois qu'il serait extrêmement utile que les banques aient un service financier de promotion des entreprises, dans chaque province peut-être; il pourrait s'intéresser aux petites firmes qui ne sont pas en mesure d'obtenir de crédit dans des sociétés ordinaires—ayant une trop petite envergure pour intéresser quiconque, ou manquant de garantie traditionnelle, ou ayant des idées qui n'ont pas été vérifiées—pour déterminer si la banque ne pourrait pas consacrer certains capitaux, limités cependant, à ce genre d'opération; et, chose encore plus importante, les banques devraient avoir un service d'évaluation de ces petites entreprises non conventionnelles pour déterminer si elles peuvent ou non leur accorder du crédit. J'estime pour ma part que les banques font de bonnes choses dans le domaine des activités

[Text]

having sufficient entrepreneurial capacity, particularly in connection with small businesses in remote areas.

I do not know what kind of question that is—perhaps it is a statement of opinion—but I wonder if you would let us know whether you see any possibility of development in that area.

Dr. Neufeld: One of the developments I see emerging is the provision of an increasing amount of financial services to companies that may not be large enough to have that internal expertise. For example, I am thinking of services relating to management of cash flow and services relating to financial planning.

We, indeed, already have worked out some material in packages that can be used in meetings with businesses, which go well beyond the discussion of what their immediate loan needs are.

I can see that happening more and more as time goes by. Particularly, this has been assisted by the emergence of much more efficient methods of handling data and information. If you have to do all the work manually, it begins to be very costly, particularly with the levels of salaries these days; it becomes almost prohibitive. The first thing you know is that the branch is losing money. That is a real problem. Because with automation, I think it will be possible to extend these types of services.

In terms of going the extra step of banks going into the venture capital business, I think that is more difficult, although banks can participate in corporations and companies quite separate as venture capital companies.

In Canada we have had special venture capital organizations. I myself, am disappointed that they have not been more successful over the years. I am not quite sure whether that tells one that it is not the scarcity of risk capital that is the problem but rather the scarcity of the risk taker or entrepreneur who has the gifts required to develop new opportunities. I do not know what the answer is, but I do think that the narrow view of banking that was prevalent in past decades has changed and is changing rapidly.

Senator Roblin: I would suspect you would want to disassociate this entrepreneurial banking idea from the regular banking system through a separate corporation. As you suggested, this would be something the bank manager could refer someone to. As my colleague has said, what happens is that there is a tendency for other people to rush in to fulfil this risk-taking function, and some of them are governmental. I agree with what my colleague has said on that.

Another point occurs to me. Canadians, as a whole, are poor risk-takers—and maybe I am repeating a myth, but I think it is true—taken the rewards to the risk-rather are limited by the tax system. We have noticed in the province of Ontario the setting up of a new structure by the government in which tax concessions are offered to people who will provide the risk-taking function. They will get more because of this concession.

[Traduction]

classiques, mais qu'il faut les critiquer pour leur manque d'esprit d'entreprise, notamment à l'égard des petites firmes installées dans des régions éloignées.

Ma question est difficile à qualifier, c'est peut-être une opinion, mais pourriez-vous nous dire si vous voyez une possibilité de progrès dans ce domaine.

M. Neufeld: L'une des nouveautés, selon moi, c'est que les banques assurent de plus en plus de services financiers à des sociétés dont l'envergure n'est peut-être pas suffisante pour être indépendantes à cet égard. Par exemple, je pense aux services concernant la gestion de l'encaisse et la planification financière.

En fait, nous avons déjà conçu des programmes que nous mettons à la disposition des entreprises, et lors de nos réunions la discussion dépasse de loin le problème des prêts à consentir dans l'immédiat.

Cela se produit de plus en plus souvent. En particulier, la mise au point de méthodes de traitement des données et de l'information beaucoup plus efficace a amélioré la situation. Par contre, si vous devez faire tout le travail manuellement, les opérations deviennent très coûteuses, surtout si l'on tient compte des salaires très élevés qui sont versés de nos jours. C'est alors que vous constatez que la succursale encaisse des déficits. Ce problème est très réel mais grâce à l'automatisation, je crois qu'il sera possible de fournir ces services.

Je pense qu'il est plus difficile de franchir cette nouvelle étape et de faire en sorte que les banques s'intéressent au secteur du capital-risque, même si elles peuvent le faire par l'entremise d'autres sociétés.

Au Canada, nous avons déjà créé des groupes spéciaux dans le secteur du capital-risque et je suis déçu de constater qu'ils n'ont pas connu plus de succès. Je ne suis pas tout à fait sûr que cela signifie que ce n'est pas la rareté du capital-risque qui pose des problèmes mais plutôt celle des entrepreneurs qui disposent des fonds nécessaires pour créer de nouveaux débouchés. J'ai longuement réfléchi à la question et je ne connais pas la solution, mais je crois que les hésitations qu'a connues le secteur bancaire au cours des dernières décennies disparaissent très rapidement.

Le sénateur Roblin: Je vous soupçonne de vouloir enlever ces responsabilités au système bancaire ordinaire pour les confier à une société distincte. Comme vous l'avez dit, le directeur de banque pourrait confier cette mission à quelqu'un. Comme mon collègue l'a déjà dit, certains éléments, dont certains représentent des gouvernements, ont tendance à se précipiter pour prendre en charge ces opérations relatives au capital-risque.

Je passe à un autre point. Je considère que dans l'ensemble, les Canadiens craignent de prendre des risques, et je ne crois pas répandre un mythe en le disant parce que les avantages que peuvent retirer ceux qui ont de l'initiative sont limités par le système fiscal. Nous avons remarqué qu'en Ontario, de nouvelles structures ont été mises en place par le gouvernement pour accorder des concessions fiscales à ceux qui acceptent de prendre des risques. De ce fait, ces derniers en retireront davantage.

[Text]

Do you think there is anything that could be done in this risk-taking area to make Canadians better risk-takers, whether they be banks or people with a little money to play around with?

Dr. Neufeld: As you say, it is an area where one should get down to hard facts to see whether it is the case of Canadians not wishing to take risks. If one looks at the behaviour of the mining part of the stock market over the decades, one sees that there have been many Canadians taking incredible risks.

Senator Roblin: I know something about that. It is win and lose.

Dr. Neufeld: But I think that there is emerging an approach that accommodates, in part, the direction in which you are thinking. We have found that we have to make distinctions more and more between types of bank customers. We have what we would call the retail or individual bank customer. He has certain needs and we have to cater to them. At the same time, we have commercial customers, including small businesses, whose needs are quite different. We have to zero in on those needs. Then we have industrial groups. We know we have to understand the details of energy problems. Therefore, we have to cater to that. We also have to cater to the agricultural sector, and to parts of the manufacturing sector. So the view is emerging that not all bank customers are the same, and that we have to have a specialized view as to how to service particular groups of customers.

In the commercial group, which includes the small business group, specialized service are going to recognize the total financial needs of bank clients more and more in the 1980s.

That is quite an important development. We have to service regions, but one cannot be satisfied with that, because customers within the regions are different. They are different because they include individual, commercial small business, industry, and multinational corporations. The development of that tendency is in harmony with the concern you have expressed.

The Chairman: I should like to follow on with a sort of supplementary question. You talked of merchant banking functions. I am not sure I understood you. I know you have this group in Toronto, but are the banks, or is your bank, thinking in terms of the more traditional merchant banking system as well?

Dr. Neufeld: I think, first of all, that "merchant banking" is not a pure term. It is a rather broad term which, historically, emerged in the City of London with the Rothschilds and others.

When you look at what they did, you will see that they were really financing large individual projects or large individual governments. It was really the putting together of a large financial package for a big enterprise. The reason they emerged there was because the London joint stock banks were not doing that business, and the discount houses were confined to the short-term money market, such as the Bills of Exchange business. So what we would now call the "big syndicated loan

[Traduction]

Pensez-vous que nous puissions faire quelque chose pour inciter les Canadiens, qu'il s'agisse de banques ou de particuliers qui désirent investir certaines sommes, à prendre davantage de risques?

M. Neufeld: Comme vous l'avez dit, il faudrait déterminer s'il est vrai que les Canadiens hésitent à prendre des risques et il serait difficile de trouver la réponse. Si l'on s'attarde au rendement des actions minières à la bourse au cours des dernières décennies, on constatera qu'un grand nombre de Canadiens ont pris des risques incroyables dans ce domaine.

Le sénateur Roblin: J'en sais quelque chose. C'est tout ou rien.

M. Neufeld: Mais je crois que se dessine une tendance qui, je pense, pourrait nous apporter une partie de la solution. Nous avons constaté qu'il nous fallait établir une distinction de plus en plus accentuée entre clients de banques. Nous avons d'une part les clients individuels dont il nous faut satisfaire les besoins. D'autre part, nous devons tenir compte des clients commerciaux, et notamment des petites entreprises, dont les besoins sont tout à fait différents et auxquels nous devons nous intéresser. En troisième lieu, nous faisons affaire à des groupes industriels. Nous avons conscience qu'il nous faut connaître en détails les problèmes énergétiques. Nous devons pas conséquemment satisfaire certains besoins qu'éprouvent le secteur agricole et certains secteurs manufacturiers, par exemple. Ainsi, nous nous rendons compte que les clients des banques ne sont pas tous semblables et que nous devons nous intéresser à chacun des groupes pour connaître leurs besoins.

De plus en plus, au cours des années 80, nous devons tenter de connaître les besoins du groupe commercial, qui comprend les petites entreprises.

C'est là une évolution très importante. Nous devons desservir différentes régions parce qu'on retrouve des groupes de clients différents à l'intérieur d'une même région. Ils sont différents parce que nous y retrouvons à la fois des particuliers, des commerces, des petites entreprises, des industries et des sociétés multinationales. Cette tendance est à rapprocher des problèmes que vous avez exposés.

Le président: J'aimerais poursuivre avec une sorte de question supplémentaire. Vous avez parlé d'activités de banques d'affaires et je ne suis pas sûr de vous avoir compris. Vous avez donc mis sur pied un groupe de ce genre à Toronto mais les banques, ou la vôtre, s'intéressent-elles également aux aspects plus traditionnels du système bancaire commercial?

M. Neufeld: Tout d'abord, j'estime que l'expression «système bancaire commercial» n'est pas juste. Cette expression assez générale est apparue à Londres et a été associée aux Rothschild, etc.

Lorsqu'on s'intéresse aux activités de ces banques, on constate qu'en fait, elles financent de grands projets précis ou même des gouvernements. Elles s'occupaient de réunir des grosses sommes pour financer une grande entreprise. Elles ont été créées parce que ce secteur n'intéressait ni les banques de dépôt par actions de Londres, ni les maisons d'escompte qui s'en tenaient aux prêts à court terme comme les lettres de change. Ainsi, ce que nous appelons aujourd'hui le grand

[Text]

business" was the preserve of the merchant banks. The question is whether or not there is room for that, and we have found that, internationally, there is a lot of room for it. We are actively in that business, including now a specific Royal Bank merchant bank in London, England.

Financial structures such as that cannot simply be transplanted into Canada, because that kind of activity, to the extent that it has been done here, has been done in another way.

So, it is a question, first, of making sure that we co-ordinate our worldwide merchant banking activity because of the many opportunities for Canadian financial institutions around the globe in the 1980s. One would be foolish to ignore them. In addition, there is the very real question of whether or not that sort of function could not be developed in Canada in the 1980s. My view is that that is something we should look at very carefully.

The Chairman: If I may pursue that for a moment, I think I am right in saying that the investment dealers in Canada do not fulfil the same function as the English merchant banks. The English merchant banks seem to be in the center of the types of commercial transactions that make deals. They have a full knowledge of markets; they know what other corporations do; they know what is available and what is not available.

The investment dealers in Canada fulfil an underwriting function, but they then turn to the banks to do the underwriting rather than the investment dealers themselves. There is a significant difference in both underwriting and in development between the English merchant banking system and anything we have in respect of the investment dealers. It seems to me there is a hole there, and I am wondering why the banks are so reluctant to step into it and to utilize some of the capital that is available for investment that is looking for the kind of expertise in putting together deals in the manner in which English merchant banks do.

Senator Doody: If I might add another point to what you have said, Mr. Chairman, it seems to me that a syndicate of investment dealers is a far more unwieldy and less knowledgeable vehicle for servicing the types of development opportunities we are talking about, as compared to the merchant banking system in London which brings together a group of bankers who are all up front in the situation and who have the knowledge and expertise of operating in the marketplace. Investment dealer syndicates in Canada are not really in that business at all. As you have said, Mr. Chairman, they then go to the insurance companies and the banks to raise the funds to put into a project which they know very little about, really.

The Chairman: At the risk of making the question so long that it is unanswerable, it is my perception that the large banks in the United States—Chase, Citybank and First National—have been more aggressive in that merchant banking function than have the banks in Canada, and again their investment dealers have been more involved in that function than have Canadian investment dealers.

[Traduction]

secteur des prêts était la chasse gardée des banques commerciales. Après avoir constaté qu'au niveau international il y avait place pour ces activités, nous nous sommes attaqués à ce marché et nous avons ouvert à Londres, en Angleterre, une succursale de la Banque Royale pour le commerce internationale.

Des structures financières de ce genre ne peuvent être simplement transposées au Canada parce qu'ici, on procède différemment.

Nous devons d'abord nous assurer que nous coordonnons nos activités bancaires pour le commerce international dans le monde entier étant donné les nombreuses occasions dont pourront profiter au cours des années 80 des institutions financières canadiennes à l'étranger. Il serait stupide de ne pas tenir compte de ces occasions. En outre, il convient de se demander si des activités de ce genre ne pourraient pas être organisées au Canada au cours des années 80. Je crois que nous devrions nous intéresser de très près à cette question.

Le président: Si je peux poursuivre brièvement, je crois qu'il est juste de dire que les courtiers en valeurs mobilières au Canada ne remplissent pas les mêmes fonctions que les banques commerciales anglaises. Ces dernières semblent se trouver au centre de transactions commerciales qui débouchent sur les échanges. Elles connaissent bien les marchés, les possibilités des autres sociétés et les occasions à saisir.

Au Canada, les courtiers s'occupent des garanties mais à une certaine étape, ils s'en remettent entièrement aux banques. En termes de garanties et de développement, il existe une différence marquée entre le système bancaire anglais et nos courtiers en valeurs mobilières. Il me semble qu'il y a là un vide à combler et je me demande pourquoi les banques hésitent tant à aller de l'avant, à utiliser une partie des capitaux disponibles pour l'investissement et à réunir les connaissances nécessaires pour conclure des transactions comme le font les banques commerciales anglaises.

Le sénateur Doody: Si je puis ajouter quelque chose, Monsieur le président, il me semble qu'un groupe de courtiers en valeurs mobilières constitue, lorsqu'il s'agit de profiter de possibilités de développement dont nous avons parlé, un mécanisme beaucoup moins souple et éclairé que le système bancaire londonien qui réunit un groupe de banquiers connaissant parfaitement la situation et étant en mesure de tirer le maximum du marché. En fait, les groupes de courtiers au Canada ne prennent pas en charge ces opérations. Comme vous l'avez dit, Monsieur le président, ils ne font que recueillir des fonds de compagnies d'assurance et de banques pour les investir dans des projets dont ils ne connaissent à peu près rien.

Le président: Au risque d'allonger la question au point que vous ne puissiez y répondre, j'estime que les grandes banques américaines comme la Chase, la Citibank et la First National ont été beaucoup plus agressives que les banques canadiennes lorsqu'il s'est agi de soutenir des entreprises, et leurs courtiers suivent la situation de beaucoup plus près que les nôtres.

[Text]

Dr. Neufeld: I would not want to comment on how other sectors perform relative to the banks. My own perception is that the 1980s in Canada will be a decade in which the kind of financings that merchant banks have traditionally done is going to be very important. We do see large projects on the horizon; we do see large borrowings, and we in the Royal Bank see it not just in the resource industries but throughout the economy. So, I think Canada as a nation has to be in a position to be able to put together large financing packages, and this is why we have to be in a position to bring the merchant banking perspective to that task.

We cannot be sure in advance exactly how it is going to work out, but we could not be forgiven if we simply ignored it. The starting point, it seems to me, is to get people in this country who understand merchant banking. We already know that the banks do a great deal of merchant banking business around the world, so we have the expertise in this area. We know how it functions, including in London, the centre of it. But if this kind of service is going to be important in this country in the decade ahead, we must be in a position to provide it.

I have a great deal of sympathy for your perception, without in any way criticizing how our financings have been done in the past. If you look at the record of the nation in terms of its economic performance, the development of its resources, and so forth, the record, in my judgment, shows up as really quite good. Canadians seem to see the negative rather than the positive quite frequently. Yet, here we have a nation which has embarked on very large projects in the past and we have put together the required financing in one way or another. So, we would want to be a little careful before we rock the boat too much, because the track record is not too bad. But there is no excuse for saying that the future is going to be like the past. Therefore, a very serious look at merchant banking in this country is fully justified.

The Chairman: By the banks?

Dr. Neufeld: I would think by the banks. This was our perception in starting the group in Toronto.

The Chairman: I mean my comments more in terms of a criticism of the future. I can perhaps accept your comment on the past. However, it is not just a case of putting together very large financing packages. It seems to me that the banks have been more receptive to putting up money where the deal is put before them which they could then analyze; and less aggressive in trying to put deals together with pools of capital—capital which is available in many parts of this country. That is the different perception that I see. The banks, I think, have been singularly slow in moving in that direction, and the reason may be that there has been no imperative. But if there is any agency that could contribute to development in this country, it would be a more aggressive banking system, a more innovative banking system. I am not talking about venture capital. I am talking about our banks being more innovative and more aggressive in putting deals together. It seems to me the banking system has largely been receptive, not aggressive. Is that a fair criticism?

[Traduction]

M. Neufeld: Je ne voudrais pas commenter la façon dont d'autres secteurs s'en tirent par rapport aux banques. J'estime qu'au cours des années 80, le genre de financement dont se sont occupées par le passé des banques commerciales prendra une très grande importance. Nous avons de grands projets et de lourds emprunts en vue et, à la Banque Royale, nous considérons qu'ils ne se limitent pas au secteur des ressources mais qu'ils concernent l'économie toute entière. Je crois qu'en tant que pays, le Canada doit être en mesure de rassembler des gros capitaux et que, de ce fait, nous devrions nous intéresser aux méthodes adoptées par les banques.

Nous ne pouvons être certains du résultat à l'avance mais il serait impardonnable que nous ne fassions pas d'efforts en ce sens. Au départ, il me semble important de réunir au Canada les experts qui comprennent les mécanismes commerciaux. Nous savons qu'ailleurs dans le monde, les banques travaillent dans ce secteur et que les experts ne manquent pas. Nous savons comment les choses se passent ailleurs, et notamment à Londres, centre de ces activités. Mais, si ce genre de service doit être important au Canada dans la décennie à venir, nous devons être en mesure de l'assurer.

Je vous entends bien, sans aucunement critiquer la manière dont nous avons financé dans le passé. Si l'on jette un coup d'œil sur le bilan économique du Canada, l'exploitation de ses ressources et ainsi de suite, il est, à mon avis, très bon. Les Canadiens ont trop souvent tendance à voir d'abord les aspects négatifs. Pourtant, notre pays a amorcé, dans le passé, de vastes projets et nous avons trouvé le financement, d'une manière ou d'une autre. Il faut donc être prudent avant de trop critiquer, car la situation n'est pas si mauvaise, ce qui ne nous permet pas de dire, pour autant, que l'avenir sera comme le passé. Par conséquent, un examen attentif du système des banques de commerce du Canada est pleinement justifié.

Le président: Par les banques elles-mêmes?

M. Neufeld: Oui, je le croirais. C'était du moins notre opinion, lorsque nous avons créé le groupe à Toronto.

Le président: Je parle plutôt de commentaires concernant une critique pour l'avenir, acceptant toutefois vos commentaires sur le passé. Ce n'est pas simplement une question de regrouper de très importantes opérations financières. Il me semble que les banques ont été davantage disposées à avancer de l'argent, lorsqu'elles pouvaient analyser et l'affaire et plus lentes à regrouper des affaires, avec des groupements de capitaux—capitaux qui sont disponibles dans de nombreuses parties du pays. C'est là la différence de perception que je constate. Les banques, ont été très lentes, je crois, à s'orienter dans cette direction et c'est probablement parce qu'il n'y avait pas alors d'obligation. Mais ce qui pourrait le plus contribuer à l'expansion économique du Canada, c'est un système bancaire plus agressif et plus innovateur. Je ne parle pas de capitaux spéculatifs, mais d'un système bancaire plus innovateur et plus pressé de regrouper diverses affaires. Il me semble que le système bancaire s'est montré plutôt réceptif et non pas agressif. La critique est-elle juste?

[Text]

Dr. Neufeld: It is difficult to cast one's mind back in terms of what the challenges were in the past and how well the system did or did not meet them. I find it more comfortable to look at what the challenges are now and who should be responding to them. One of the things I see is that there is this challenge of major development. Then I say, "Well, what response is there?" Let us take the issue of energy. We have formed what we call a global energy group which is headquartered in Calgary. Why? We have a feeling that energy is going to be a major issue in Canada and internationally for as long ahead as we can see. We also feel that there will be a great deal of financing, even huge financing, to be done in that area. We see it as being, technically, a very tricky area where you have to know what you are doing or you could encounter great difficulties. Wrapping those three elements together, we see the best solution is to form a specialized global energy group. Just to go into merchant banking financing without that expertise I think would be dangerous.

Senator Roblin: I want to go back to my old point, and that concerns the financing of small business, since, in Manitoba, that is where all the action is. We are told that across the nation the small business sector provides a very large portion of the growth in jobs. These big projects we have been talking about are, of course, essential to the development of the country since they produce wealth, but in many instances they do not produce many jobs, which is, of course, another question altogether. However, the small business does create jobs.

My perception is that there is something missing in the financial resources or financial backing that the small business sector requires. I do not really think—and, again, I am speaking without any real evidence to support this view, but it is a widely-held impression—that the banks perform as helpful a function as they could in financing small business. We see this because governments seem to be rushing into the small business financing act. I am very concerned about that. I do not know why the banks are not more innovative in developing instruments to help in this matter.

I suppose the first thing one would need to do is examine the facts and get away from the myth, and come to some conclusion on that basis as to what can be done.

I tie that in with DREE, because one of the things we have been looking at is the impact of DREE on regional development. DREE is, most of the time, engaged in trying to help small business do something. There is an element of subsidy in DREE, and I rule that part out, but there is another element of DREE, the financing element. I have always wondered whether the banks could not work with DREE, or some similar organization, to see what they can do about this problem of small business, particularly in regions where we think the economic activity is defective or deficient. Is there any scope for any action in that area, or any advance?

Dr. Neufeld: In former positions I spent quite a lot of time looking at the question of small business and policy relating to small business. It is, indeed, a most complex issue because, as you have rightly said, you get into the question of subsidy. It is

[Traduction]

M. Neufeld: Il est difficile de se rappeler quels étaient les difficultés du passé et comment le système bancaire les a résolues. Je trouve plus facile de relever les difficultés actuelles et de déterminer qui devra les résoudre. Il y a d'après moi, un défi majeur à relever en matière de développement et je pose la question suivante: «Comment le relever?» Prenons par exemple, la question énergétique: nous avons créé un groupe de l'énergie dont le bureau central se trouve à Calgary. Pourquoi? Parce que nous estimons que l'énergie va devenir une question majeure, à l'échelon national et international, dans les temps à venir et que cet élément nécessitera un financement important, pour ne pas dire énorme. Techniquement parlant, cela nous semble être un domaine «risqué» où il faut absolument savoir ce que l'on fait, autrement on se heurtera à de grosses difficultés. En rassemblant ces trois éléments, on s'aperçoit que la meilleure solution, c'est de créer un groupe de l'énergie. Il serait futile, d'après-moi, de lancer dans le financement commercial sans avoir les connaissances de base.

Le sénateur Roblin: Je veux revenir à mon autre point, qui touche au financement des petites entreprises, étant donné que, au Manitoba c'est là où l'action se passe. On nous dit que dans le pays, c'est le secteur des petites entreprises qui crée le plus d'emplois. Les gros projets dont nous avons parlé sont, bien entendu, essentiels au développement du pays, puisqu'ils assurent la prospérité. Toutefois, dans de nombreux cas, ils ne produisent pas suffisamment d'emplois, ce qui constitue une question d'un autre ordre.

D'après moi, les ressources financières ou l'appui financier que requiert ce secteur des petites entreprises ne suffit pas. Je ne pense pas vraiment et une fois de plus je n'ai pas de preuve pour appuyer mes dires, mais c'est un fait reconnu que les banques remplissent une fonction aussi utile qu'elles pourraient le faire en finançant les petites entreprises. On s'en aperçoit du fait que les gouvernements se précipitent, semble-t-il, sur la loi de financement des petites entreprises ce qui m'inquiète. Je ne vois pas pourquoi, en effet, les banques ne font pas davantage preuve d'innovation, en mettant sur pied des moyens pour venir en aide dans ce domaine.

Ce qu'il faudrait faire en premier, c'est examiner les faits, en s'éloignant des mythes, pour en venir à une conclusion sur la solution à adopter.

Je relie cette question à celle du MEER, car nous avons notamment étudié l'incidence de cette organisation sur le développement régional. Elle s'efforce, la plupart du temps, de relancer les petites entreprises. Il existe au sein du MEER, une partie «subvention» dont je ne parlerai pas ici et une autre, qui est celle du financement. Je me suis toujours demandé si les banques ne pourraient pas collaborer avec le MEER, ou avec un organisme semblable, pour trouver le moyen de remédier aux problèmes des petites entreprises, notamment dans les régions où nous estimons que l'activité économique stagne: Peut-on espérer de l'action dans ce domaine, ou tout au moins du progrès?

M. Neufeld: Dans les postes que j'ai occupés auparavant, j'ai longtemps étudié la question des petites entreprises et la politique y afférente. Il s'agit en fait d'une question des plus complexes, car, comme vous l'avez dit, on tombe inévitable-

[Text]

very difficult for any private financial institution to subsidize activities.

Senator Roblin: That is not expected.

Dr. Neufeld: As far as the banks are concerned, I feel that over the years they probably have not been treated completely fairly on this issue. There is tremendous preoccupation in the banks with small businesses because they are important customers of so many small branches. Typically, the branch manager knows the local small businessman better than anyone else in the community.

Senator Roblin: But he is not a risk-taker.

Dr. Neufeld: No, I was not referring to equity capital.

Senator Doody: The government takes the risk. In these programs the government gives a guarantee. How can you expect the banks to take a risk if the government accepts the risk?

The Chairman: That is known as the 'Newfoundland needle'!

Dr. Neufeld: Obviously, there are many hundreds of millions of dollars of loans on the books where there is not a government guarantee. These loans do go to small businesses. Some accounts turn out badly. There is a high bankruptcy rate among small businesses. It is hard to make a firm judgment.

My own feeling is that because the banks are on the spot in the local communities, typically the small business group in that community is the one with which the banker works most closely. They are being served really quite well by the banking system. The real problem arises when you get into the area of subsidies.

Because of the segmentation of bank customers into groups, which includes the small business group and the commercial group, there is intensive interest in answering the question: How can we better help that group of our customers? The frustration arises because there are no easy answers. The will clearly is there, and the will is driven by the local bank manager whose interest is to develop that area. His performance will be based on that.

Senator Doody: Does he have enough authority to do that within his own limitations, or does he have to go to Toronto or Montreal?

Dr. Neufeld: Typically, in the regional divisions, you have a bank manager and then you have a regional manager who would run about 30 branches. Then you have a division vice-president and general manager. Often it is a question of a phone call or something like that. Ninety to ninety-five per cent of loan decisions in the regions are made right in the region. In this area there have been dramatic changes from the old days. Even if a manager has to phone his regional manager and ask his advice about a loan proposition, he almost inevitably is asked by the regional manager what he thinks about it.

[Traduction]

ment dans la question des subventions et cela pose des problèmes. En effet, il est très difficile pour toute institution financière du secteur privé de subventionner des activités.

Le sénateur Roblin: Vous n'avez pas à le faire.

M. Neufeld: En ce qui concerne les banques, j'estime que, au cours des années, elles n'ont pas eu droit à un traitement tout à fait équitable à ce sujet. En effet, elles se préoccupent énormément des petites entreprises, étant donné que ces dernières constituent d'importants clients de bon nombre de succursales. Le directeur de la succursale connaît bien mieux que tout autre les hommes d'affaire de la région.

Le sénateur Roblin: Mais ce n'est pas lui qui courra un risque.

M. Neufeld: Nous ne parlons pas de capital à participation.

Le sénateur Doody: C'est le gouvernement qui prend le risque et, dans ces programmes, il donne une garantie. Comment s'attendre à ce que les banques courent le risque, lorsque le gouvernement l'assume?

Le président: «C'est-là, le dilemme».

M. Neufeld: Les livres comptables enregistrent des centaines de millions de dollars de prêts qui ne sont pas couverts par une garantie du gouvernement: Ce sont des prêts destinés aux petites entreprises. Toutefois de nombreux comptes tournent mal et nous savons qu'il y a un haut taux de faillite parmi les petites entreprises. On ne peut donc pas porter de jugement rapide.

Parce que les banques sont sur place dans les collectivités, les petites entreprises locales constituent le groupe avec lequel elles travaillent en plus étroite collaboration, et elles leur rendent de grands services. Donc, le problème se pose lorsque l'on se lance dans le domaine des subventions.

Compte tenu de la répartition des clients de la banque par groupe, y compris le groupe des petites entreprises et le groupe commercial, il est important de répondre à la question suivante: «Que pouvons-nous faire pour aider davantage ce groupe de clients»? Suit une frustration, car il est difficile d'y répondre. Il existe clairement une bonne volonté de contrôle le gérant de la banque locale, dont l'intérêt consiste à développer ce domaine. Ses réalisations en seront fonction.

Le sénateur Doody: Peut-il le faire de sa propre autorité, ou doit-il en référer à Toronto ou Montréal?

M. Neufeld: Habituellement, il y a d'une part un gérant bancaire dans la division régionale et, d'autre part, un gérant régional qui dirige environ 30 succursales. Ensuite il y a un vice-président et un gérant général de divisions. Souvent, cela tient à un simple coup de téléphone. 90 à 95% des décisions au sujet des prêts sont prises dans la région même. Dans ce domaine, on a assisté comparativement à l'expérience des années passées à des changements spectaculaires. Même si un gérant doit téléphoner à son chef régional pour lui demander son avis au sujet d'une proposition de prêt, ce dernier lui

[Text]

The problem of the delegation of authority is something that has, in the great majority of cases, been solved.

Senator Balfour: I should like to return to the discussion on energy and, in particular, the reference you made to the huge amounts of development capital that will be required over the next decade in order to achieve the ultimate in our domestic energy supply potential—and whether that means self-sufficiency or not is another question. The figure that I hear bandied about most often is a 10-year investment in the order of \$200 billion.

My question is, first of all: Has the Royal Bank studied this question, and does it agree that this estimate is in the ballpark? If the answer to that is in the affirmative, is the Canadian banking system capable of accommodating this requirement without a serious distortion in terms of other capital requirements across the country?

Dr. Neufeld: That is a very important question. We have tried to make longer term estimates of capital requirements and the growth of the economy and the ability of its resources to meet the demand, and our conclusion is that probably the big projects will be spaced out not too badly and that we will be able to accommodate them, with some help from foreign capital. We would envisage a net inflow of capital for most years in the 1980s—not excessive amounts, not amounts that are out of historical experience. Canada has had a net inflow of capital in 26 out of the past 30 years; so it is a normal sort of thing. It will not be unlike the relative size that we have seen in the past. Together with domestic savings, in our judgment we can do the job reasonably well.

We also asked the question: What would be our bank's ability to do the financing over that period of time? Our assets at present are around \$58 billion to \$59 billion. We started to do these projections on reasonable assumptions of growth plus inflation, and it means that our bank, alone, in 1990 will have assets of well over \$200 billion. So it is not just the investment projects that are growing; it is also the savings that are growing. The economy in general is growing. I think it is manageable in this period.

With regard to bunching, as I say, at present we think projects will be spaced out. I would be a little more comfortable if there was more concrete evidence that they would, in fact, be spaced out.

Senator Balfour: I have a somewhat related question. I suppose that one of the most difficult problems confronting the country and governments, both provincial and federal, is that which we find when we pick up the daily newspaper—namely, the problem of the appropriate price level for domestic oil. Attached to that is the question of domestic natural gas. Do you have an opinion with respect to the appropriate price level for Canadian oil? Should it be the world price; 83 per cent of the Chicago price; what it is now; or if it should go up, and, if so, how quickly? Are you in a position to respond to that?

[Traduction]

demande presque automatiquement ce qu'il en pense. La délégation de pouvoir est un problème qui a été réglé, dans la grande majorité des cas.

Le sénateur Balfour: J'aimerais revenir sur la question de l'énergie et notamment sur celle des importants capitaux de développement qui seraient nécessaires au cours de la décennie à venir, si l'on veut optimiser notre potentiel national d'approvisionnement énergétique, qu'il s'agisse ou non d'autosuffisance. On parle le plus souvent d'un investissement cumulatif, sur dix ans, de l'ordre de \$200 milliards.

Voici ma première question: la Banque Royale a-t-elle étudié la question et convient-elle que cette estimation est assez juste. Dans l'affirmative, le système bancaire canadien est-il en mesure de répondre à cette exigence, sans déviation majeure, des autres besoins de capitaux, à travers le pays?

M. Neufeld: C'est une question très importante. Nous avons tenté d'établir des prévisions à plus long terme concernant, d'une part, les besoins financiers et, d'autre part, la croissance économique et la possibilité, grâce aux ressources, de satisfaire à la demande, et nous en sommes venus à la conclusion que les projets importants seront assez espacés et que nous arriverons probablement à les financer en comptant, en partie, sur des capitaux étrangers. Nous prévoyons une entrée nette de capitaux pour la plupart des années de la décennie 80—pas de montants excessifs, mais qui, cependant, sortiraient de l'ordinaire. Le Canada a bénéficié d'une entrée nette de capitaux au cours de 26 des 30 dernières années; il s'agit donc d'une chose normale. Nous croyons que l'afflux sera relativement semblable à celui des années passées. En comptant sur les économies nationales, nous pensons pouvoir nous tirer assez bien d'affaire.

Nous nous sommes demandé: «Dans quelle mesure pourrions-nous nous occuper du financement durant cette période?» Nos actifs sont à l'heure actuelle de l'ordre de \$58 à \$59 milliards. Nos prévisions, fondées sur des hypothèses raisonnables concernant la croissance et l'inflation, nous permettent de croire que notre banque aura, en 1990, des actifs de plus de \$200 milliards. Ce ne sont pas seulement les projets d'investissement qui augmentent, mais aussi les épargnes. Je pense que les choses se présentent bien.

Pour ce qui est du regroupement, au sens où je l'entends, nous croyons, pour le moment, qu'ils seront espacés. Je me sentrais un peu mieux s'il y avait plus de signes concrets qu'il y aura effectivement des espacements.

Le sénateur Balfour: J'aimerais poser une question connexe. Je crois que l'un des problèmes les plus épineux auquel se buttent le pays et les gouvernements, tant provinciaux que fédéral, et il suffit de lire les journaux pour s'en rendre compte, a trait au niveau du prix du pétrole canadien. A cette question se rattache celle du gaz naturel. Auriez-vous une idée de ce que devrait être le prix du pétrole canadien. Devrait-il coïncider avec le prix mondial, ou demeurer à son niveau actuel, soit à 83 p. 100 du prix de Chicago; ou encore, devrait-il augmenter et, dans l'affirmative, à quelle rythme? Êtes-vous en mesure de répondre à cette question?

[Text]

Dr. Neufeld: I am certainly in a position to respond personally to it. I do think, as most people do, that we have to have a substantial increase in energy prices in this country. We have reserves of conventional oil for about nine or ten years. It does not really seem feasible to continue to have almost the lowest price of gasoline in the world for ever. So a substantial increase, simply on grounds of conservation, and having in mind the outlook for reserves, is needed.

When you get to the question of whether it should be 85 per cent of the world price, you get into a judgmental area. The point has been made: Why should we set out price exactly at the point that comes out of an international cartel? It is not an economic situation. I have some sympathy for that sort of perspective, but I think we have to look at our own situation and see what makes a decent price here. It is complicated, because it is not just the price of oil as such; it is also the question of the impact that it has on the different regions of Canada. That has to be taken into account.

If someone forced me to come down to a judgment, I think that over the next several years—four or five years—we should move to something like 85 per cent—to something very near to world price levels. At the same time, in the period ahead, one would need to be careful of another element, which is the balance of development between the resource side and the rest of the economy. In a sense, one of the most important challenges that I see down the road is that we have a resource policy of a kind that does not lead to retardation of the non-resource sector of the Canadian economy. That might be hard to do, because of the attractiveness of developing the resources that are very valuable in the international markets at present.

When determining price and cash flows that would be left with the industry, when determining divisions of revenues and the price of oil at the pumps, and so on, one should not forget that whatever we do there it should not be of a kind that impedes unduly the development of the other areas of the economy, which will be very crucial to us once the peak of that resource development is over—toward the latter part of the century. It might not interest us personally, but it will certainly interest the next generation. Unless we are very careful, we may push the development of the resource side too hard.

The Chairman: All resources or just every resources?

Dr. Neufeld: Our view is that the outlook for all of our resources is very strong. I am thinking of the energy resources, certainly the forest products, and also the metal minerals and the non-metal minerals. Generally speaking, we see very substantial development in the decade ahead.

The Chairman: You are concerned about all those resources being pushed, as against what sort of other development—manufacturing and services?

Dr. Neufeld: Manufacturing is, of course, the major area. We simply must ensure, in this period when the thrust is resources, that it is also a period of substantial moving along in

[Traduction]

M. Neufeld: Je peux certes y répondre à titre personnel. Je crois, comme la plupart des gens, qu'il doit y avoir augmentation substantielle des prix de l'énergie au Canada. Nous avons des réserves de pétrole pour environ neuf ou dix ans. Il ne me semble pas que nous pourrions continuer, pendant longtemps encore, à jouir du prix d'essence à peu près le plus bas au monde. C'est pourquoi une augmentation substantielle s'impose, par mesure de conservation et compte tenu des réserves.

La question de savoir s'il devrait se situer à 85 p. 100 du prix mondial appelle un jugement personnel. La remarque suivante a déjà été faite: «Pourquoi devrions-nous déterminer notre prix en fonction d'un cartel international?» Il ne s'agit pas d'une situation économique. Je ne suis pas tout à fait opposé à ce point de vue, mais je crois que, pour fixer ce prix, nous devons prendre notre conjoncture en considération. La question est complexe, car elle ne se borne pas au prix du pétrole comme tel; il faut aussi tenir compte des répercussions sur les différentes régions du Canada.

S'il me fallait émettre un jugement, je dirais que, au cours des quatre ou cinq prochaines années, nous devrions nous acheminer vers un prix équivalent à environ 85 p. 100—à un prix se rapprochant de très près des prix mondiaux. Il faudra également, au cours des années à venir, ne pas perdre de vue un autre élément, qui est l'équilibre entre le développement des ressources et celui des autres secteurs, de l'économie. Mais il faut en même temps tenir compte d'un autre élément, qui est l'équilibre entre les ressources et le reste de l'économie. Il ne sera peut-être pas facile de le faire, à cause de l'attrait que présente la mise en valeur des ressources qui, à l'heure actuelle, ont énormément de prix sur les marchés internationaux.

Au moment de déterminer les prix, ainsi que les liquidités qui reviendraient à l'industrie, de même que la répartition des revenus et le prix de l'essence, etc., il convient de se rappeler que les mesures prises ne devront, en aucune façon, entraver le développement d'autres secteurs de l'économie qui seront essentiels pour nous, lorsque toutes les ressources auront été mises en valeur—vers la fin du siècle. Cette précaution peut ne pas nous intéresser personnellement, mais elle intéressera personnellement les générations à venir. Si nous n'y prenons point garde, nous risquons de trop pousser la mise en valeur des ressources.

Le président: De toutes les ressources ou des ressources énergétiques seulement?

M. Neufeld: A notre avis, les perspectives concernant toutes nos ressources sont très encourageantes. Je pense aux ressources énergétiques, les produits forestiers, sans doute, et aussi les minerais, ceux des métaux et les autres. Généralement parlant, il pourrait y avoir développement à grande échelle au cours de la décennie à venir.

Le président: Vous craignez qu'on insiste trop sur la mise en valeur de toutes ces ressources, au détriment d'autres secteurs. Entendez-vous par là la fabrication et les services?

M. Neufeld: La fabrication est, bien sûr, le secteur principal. Nous devons tout simplement nous assurer que, pendant la période où l'accent sera mis sur les ressources, il y aura des

[Text]

the development of the other sectors, including manufacturing and the service areas—all areas of manufacturing, from high technology to pulp and paper and steel.

Senator Balfour: I have one final question: Dr. Neufeld, in the course of your remarks, you alluded at one point to the price that we would pay if inappropriate capital use choices were made. I wonder if you could be a little more specific on that point. Can you identify what, in your view, would be an inappropriate capital use choice as against an appropriate capital use choice?

Dr. Neufeld: If one takes a medium term point of view, the country is best served if capital is used to develop projects that are highly productive. In the private sector this would, of course, be reflected in their ability to earn an adequate rate of return. If we had too much of our capital going in directions where it does not turn out to be very productive and the rate of return is pretty poor, this will hurt not only the shareholders, but also the nation. This issue comes out most forcefully when we look at economic activity that is heavily influenced by government policy, because very often—and quite rightly so—the motivation behind a government intervention is not the maximization of rate of return but some other objective.

Senator Balfour: Employment, for example?

Dr. Neufeld: It may be that there is need to increase short-term employment, which leads to a project being mounted which is sensible in terms of meeting the short-term employment problem, but makes no sense in terms of how productive it will be five years down the road. There is a conflict between the desire to do short term things and the desire over long periods to put our capital where it is most productive.

I think this committee is concerned with this issue in a direct way, that concern being regional development. There is a tendency, sometimes, to have regional development policies that put inadequate emphasis on the down-the-road viability of projects. I think that somehow good regional development is going to be development that is sustainable in the sense of its productivity down the road.

Senator Charbonneau: Dr. Neufeld has answered almost all my questions, but I will just go a little further. On this merchant bank idea, I am still not quite clear exactly what the role of the Royal Bank is going to be. Are you going to compete with the likes of the BNP, or any of these foreign banks which are in Canada? Is that the idea?

Dr. Neufeld: We already compete with international merchant banks through our merchant bank in London. That involves international business and activities in many areas, including Canada because large Canadian borrowers also go to the Eurodollar market to obtain financing. So, in that sense, we are already involved in competing with other merchant banks, including activities that touch upon Canada.

[Traduction]

mouvements importants dans le sens du développement des autres secteurs, dont la fabrication et les services—dans tous les secteurs de la fabrication, depuis les industries à haute technicité aux pâtes et papier et à l'acier.

Le sénateur Balfour: Une dernière question: M. Neufeld, vous avez dit à un moment donné, qu'il nous en coûterait cher, si de mauvaises décisions étaient prises en ce qui concerne les capitaux. Je me demande si vous pourriez préciser un peu votre pensée? Pourriez-vous nous expliquer ce que serait à ce sujet une bonne et une mauvaise décision.

M. Neufeld: De façon générale, il est plus avantageux pour le pays que les capitaux servent à mettre en valeur de projets qui sont éminemment productifs. Dans le secteur privé par exemple, il s'agirait de réaliser des profits raisonnables. Si trop de capitaux étaient peu productifs, non seulement les actionnaires, etc., mais le pays tout entier s'en ressentirait. La question ne peut manquer de se poser, lorsqu'il s'agit d'activités économiques grandement influencées par la politique gouvernementale, car, très souvent et à juste titre d'ailleurs—l'intervention gouvernementale a un objectif autre que la maximisation du taux de rendement.

Le sénateur Balfour: La création d'emplois, par exemple?

M. Neufeld: Ce pourrait être pour augmenter le nombre des emplois à court terme, ce qui aurait pour objet la réalisation d'un projet en ce sens, mais qui pourrait ne pas être très productif cinq ans plus tard. Il y a un conflit entre l'intention de faire des choses à court terme et celle d'investir à long terme nos capitaux là où ils rapporteront le plus.

Je crois que le comité est directement concerné par cette question qui est celle de l'expansion régionale. On a parfois tendance à adopter des politiques d'expansion régionale qui ne tiennent pas assez compte de la viabilité à long terme des projets. Je crois, en quelque sorte, que toute expansion régionale sensée ne doit pas, avec le temps, cesser d'être productive.

Le sénateur Charbonneau: M. Neufeld a répondu à presque toutes mes questions, mais j'aimerais en savoir encore un peu plus. Au sujet des banques d'affaires, je ne comprends pas au juste ce que serait le rôle de la Banque Royale. Avez-vous l'intention de faire concurrence à la Banque nationale de Paris ou aux banques étrangères qui font des affaires au Canada? Est-ce là l'idée?

M. Neufeld: Nous soutenons déjà la concurrence des banques pour le commerce international par le biais de leurs succursales établies à Londres. Cette lutte comporte des affaires et des activités internationales dans bon nombre de pays, y compris au Canada, parce que de puissants emprunteurs canadiens s'adressent sur le marché des euro-dollars pour obtenir des fonds. Nous faisons donc déjà concurrence à d'autres banques de commerce, quant aux activités qui ont trait au Canada.

[Text]

One immediate role of that group—and I emphasize that it is a world trade and merchant banking group—is to co-ordinate the merchant banking activity of the Royal Bank wherever it takes place.

The question of how it will develop further with respect to Canada is very much related to how we view the 1980s. We feel there is a possibility that the sorts of services that typically emerge from what in London is called a merchant bank will also be needed in Canada.

The other side of that group is world trade, and the driving force for co-ordinating the bank's activity in world trade is twofold. Canada depends very heavily on trade. Imports and exports are over 60 per cent of our GNP now. The bank feels that it has to be strong in that activity in the decade of the 1980s.

The second point is that we know that world trade has been growing faster than the international economy, so it is clearly a dynamic sector. One would be foolish not to emphasize the importance of financing trade. So it is that sort of rationale that brought the co-ordinating group into being. It will obviously learn by experience.

Senator Charbonneau: That leads me to another question. In your Appendix I, I see that under "Net user-provider of funds;" and under "HO & Int'l" for the year 1979 you show \$7,147.7 million. How much of that would be international? When you say "head office", what exactly do you mean?

Dr. Neufeld: There are some loans which cannot really be identified as to region. It would be an artificial allocation, if it were allocated, so you say that it is basically head office activity. The international thing is fairly straightforward. Those funds come from abroad. As to the division between those two, I am sorry I cannot give you that answer, but my impression is—and forgive me if I am wrong—that the large part of it is international.

Senator Charbonneau: How does this affect our balance of payments? These are pretty large numbers.

Dr. Neufeld: Canada, overall, is a net importer of foreign capital. This is reflected in the deficit in our current accounts. That has been running in the order of \$5 billion to \$6 billion. There are various ways in which, mechanically or technically, capital flows into the country. One way is the banking system. Another is through bond issues abroad.

So, the figures that show this inflow through the banking system are part of a number of figures that are fed into the balance of payments. The overall activity is reflected in the one figure of the balance on current accounts. As I said, we have had a deficit in our current accounts and so are a net importer of capital. The financial system brings that money into the country and the banks are one part of it.

[Traduction]

L'un des rôles premiers de ce groupe—et je répète qu'il s'agit d'un groupe s'occupant de commerce international et d'affaires bancaires—est de coordonner les activités du commerce extérieur de la Banque Royale, peu importe le pays.

La façon dont il prendra plus d'ampleur pour ce qui est du Canada est intimement liée à nos prévisions pour les années 80. Lorsque nous serons convaincus qu'il est fort possible que les services offerts par ce qui est connu à Londres sous le nom de banques pour le commerce extérieur, sont nécessaires au Canada, nous prendrons les mesures indiquées.

Ce groupe s'occupe également de commerce international et la coordination des banques dans le commerce international est animée par une double force. Le Canada est fortement tributaire du commerce. Les importations et les exportations représentent à l'heure actuelle plus de 60 p. 100 de notre PNB. La banque estime qu'il lui faudra être forte dans ce domaine, dans les années 80.

Nous savons par ailleurs que le commerce international s'est développé plus rapidement que les économies internationales; il s'agit donc d'un secteur dynamique et il serait insensé de ne pas insister sur l'importance du commerce financier. C'est ce qui a amené la création du groupe de coordination. Sans doute, il apprendra avec le temps, mais c'est pour cela qu'il a été créé.

Le sénateur Charbonneau: Cela m'amène à poser une autre question. Dans votre appendice I, je vois que, sous la rubrique «utilisateur-bailleur net», vous indiquez à «Siège social et succursale de l'étranger» un montant de \$7,147.7 millions pour l'année 1979. Quelle est la proportion internationale de ce montant? Que voulez-vous dire exactement par «siège social»?

M. Neufeld: Il y a certains prêts qui ne peuvent vraiment pas être identifiés selon la région. Il s'agirait d'une allocation artificielle, s'ils étaient alloués. Vous déclarez donc qu'il s'agit fondamentalement d'une activité du siège social. L'affaire internationale est très claire. Ces fonds viennent de l'étranger. La division est répartie entre ces deux. Je regrette de ne pas pouvoir vous donner cette réponse, mais j'ai l'impression—et pardonnez-moi si je me trompe—que la plus grande partie est de provenance internationale.

Le sénateur Charbonneau: Comment cela a-t-il des répercussions sur notre balance des paiements? Ces chiffres sont assez importants.

M. Neufeld: Dans l'ensemble, le Canada est un importateur net de capitaux étrangers. D'où le déficit de nos comptes courants. Ces importations sont de l'ordre de \$5 à \$6 milliards. Il y a diverses façons dont les capitaux affluent mécaniquement ou techniquement au pays. L'une de ces façons est le système bancaire et il y a également émission d'obligations à l'étranger.

Les chiffres qui montrent cette entrée de capitaux par l'intermédiaire du système bancaire font donc partie d'un certain nombre de chiffres qui sont incorporés à la balance des paiements. L'activité globale est reflétée dans le chiffre qui indique le solde du compte courant. Comme je l'ai dit, nous avons un déficit dans notre compte courant, en tant qu'importateur net de capitaux. Le système qui permet à cet argent

[Text]

Senator Charbonneau: In Table IV, Dr. Neufeld under "Total bank deposits" you show Ontario with 43.4 per cent. What you said a moment ago regarding how difficult it is to identify head office, would that not apply to this figure? As far as the deposits are concerned, would that not apply here? Would that not be a discrepancy?

Dr. Neufeld: You are absolutely right. I would not want to overdraw the accuracy of these figures, because one does the best one can to take into account that sort of head office activity. One cannot be sure that one has got it completely right.

My guess, in the case of Ontario and its level of bank deposits, is that if one had all the detailed information, it might be lower.

Senator Charbonneau: They flow from other provinces into the head office?

Dr. Neufeld: Yes, but I very much doubt it would change the basis situation, which is a net flow of savings from Ontario to other parts of the country.

It is natural in a way, because individual investors really make these decisions. They might see a valuable opportunity for investment in oil and gas and put their money there. That means a flow of funds into Alberta.

Senator Charbonneau: What are your views, Dr. Neufeld, on government deficits? This was mentioned earlier, although not too much. There are the large energy projects. We are talking about some \$200 billion for energy projects alone. Is the banking community not concerned that, given the capital requirements for energy projects, funds for other sectors will have to come from abroad, or will the banks be able to meet capital demands? What do you see as the remedy, outside of cutting government deficits?

Dr. Neufeld: My feeling is that the 1980s will be a decade when this nation will need a lot of capital to properly develop its resources and to meet its challenges. In the end, we do not want to freeze in the dark. The question of whether or not our savings will be adequate, therefore, is an important one.

I made one comment about that at a fairly general level to the effect that our domestic savings, together with our access to international savings, give us a good chance of doing the job. However, I would now like to take you to another level of detail in response to your question; that is to say, within the context of these domestic savings, do we have it allocated right or not?

My own feeling is that the federal deficit now is too large. Having in mind the needs of the nation down the road—and this is a statement of fact, not a statement of political philosophy—what we need to do is to make sure that there are adequate savings in the private sector in Canada in the 1980s.

[Traduction]

d'entrer au pays est le système financier dont les banques font partie.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur Neufeld, au tableau IV, sous la rubrique «Total des dépôts bancaires», vous montrez l'Ontario avec 43.4 p. 100. Ce que vous disiez il y a un instant au sujet de la difficulté d'identifier le siège social ne s'appliquerait-il pas à ce chiffre? En ce qui concerne les dépôts, cela ne s'appliquerait-il pas ici? N'y a-t-il pas contradiction?

M. Neufeld: Vous avez parfaitement raison. Je ne veux pas trop exagérer l'exactitude de ces chiffres parce que l'on fait pour le mieux pour tenir compte de ce genre d'activité au siège social. On ne peut pas être certain de posséder tous les éléments.

Je suppose que, dans le cas de l'Ontario et du niveau de ses dépôts bancaires, le chiffre pourrait être plus faible si on possédait tous les renseignements détaillés.

Le sénateur Charbonneau: Ils aboutissent au siège social en provenance d'autres provinces.

M. Neufeld: Oui, mais je doute beaucoup que cela change la situation de base, qui indique un écoulement net de l'épargne de l'Ontario vers les autres parties du pays.

Cela est, d'une certaine façon, normal, parce que ce sont les investisseurs qui, à titre individuel, prennent effectivement ces décisions. Ils voient une occasion intéressante d'investir dans le pétrole et le gaz et ils y placent leur argent. Il en résulte une entrée de fonds en Alberta.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur Neufeld, que pensez-vous des déficits du gouvernement? On en a déjà fait mention sans trop s'y arrêter. Ces déficits ont trait à des projets énergétiques importants. Il s'agit de quelque \$200 milliards pour les seuls projets énergétiques. Le secteur bancaire n'est-il pas préoccupé par le fait que, étant donné les besoins en capitaux pour les projets énergétiques, les fonds destinés aux autres secteurs devront venir de l'étranger, ou alors, sera-t-il en mesure de satisfaire aux demandes en capitaux? Quel remède envisagez-vous, à part de réduire le déficit du gouvernement?

M. Neufeld: Je suis d'avis que les années 1980 seront une décennie où notre pays aura besoin de beaucoup de capitaux pour développer convenablement ses ressources et pour relever ses défis. En fin de compte, nous ne voulons pas geler dans l'ombre. D'où l'importance de savoir si notre épargne sera suffisante ou non.

J'ai, à ce sujet, formulé une observation très générale, précisant que notre épargne nationale, associée à notre accès à l'épargne internationale, nous donnait une bonne chance d'atteindre notre objectif. Toutefois, j'aimerais vous amener maintenant à un autre palier de détails en réponse à votre question, c'est-à-dire dans le contexte de notre épargne nationale, si nous procédons bien ou non?

Je suis d'avis que le déficit fédéral est maintenant trop important. En ayant à l'esprit les besoins futurs de la nation—et il s'agit là d'un énoncé de faits et non de philosophie politique—nous devons nous assurer qu'il y a pour les années 1980 des épargnes suffisantes dans le secteur privé. En consé-

[Text]

Therefore, it seems to me that we must not get ourselves into the position where the government sector takes an excessive amount of savings, as reflected in the size of the deficit. My concern with the deficit is twofold: first, our need for savings down the road in the private sector; secondly, if government deficits, particularly federal government deficits, get too large, that could interfere with our ability to control our monetary policy and our money supply and therefore interfere with our ability to put a ceiling on inflation.

There are several requirements needed to enable us to see our way through the 1980s, one of which is an environment of adequate economic stability, and that at present means adequate control over inflation. That, it seems to me, is crucial. Another requirement is an environment wherein we can expand those sectors that need to be expanded in order to ensure growth in the economy. These things will not come automatically.

Senator Charbonneau: Without wishing to put words in your mouth, what you are saying, then, is that we need to keep the domestic savings of Canadians at the present level, if not more, while at the same time reducing government deficits. I take it from that, Dr. Neufeld, that you are not advocating increased taxation as a means of reducing the deficit. If I interpret your words correctly, I take it what you are saying is that we need to cut government expenses in order to reduce the deficit.

Dr. Neufeld: I think the most desirable way of reducing the size of the deficit over the next five years would be through tight control over expenditures. I would not go so far, however, as to say that we should exclude the possibility of tax increases. We do have a very large deficit, and certainly tax increases should be seriously considered. When it comes to the types of tax increases, one should again be conscious of the fact that they should not be of a kind that interferes either with investments of a type that the nation needs or the ability of the people to save. So, without wanting to go further in that direction and resume my former position, Mr. Chairman, I do think that when one says that, yes, tax increases are a possibility, that is only half the story; the other half relates to the kinds of tax increases that there should be.

The Chairman: I wonder if I might interject at this point to ask a supplementary. It is really a question which Senator Godfrey has asked me to put and it fits in at this point in the discussion.

Senator Godfrey, for purposes of this question, makes reference to a recent publication of the Canadian Tax Foundation entitled *Canadian Tax Policy*, authored by Robin W. Boadway and Harry M. Kitchen. I should like to read at this point some excerpts underlined by Senator Godfrey, as follows:

Gaudet, May and McFetridge found . . . that the Canadian government could influence the decision of firms to invest in capital by changing the corporate tax rate or by providing tax incentives. No simulations were performed to establish the likely magnitude of such effects. These

[Traduction]

quence, il me semble que nous ne devons pas nous placer dans une situation où le secteur gouvernemental prélève un montant excessif de l'épargne, comme l'indique l'importance du déficit. Ma préoccupation en ce qui concerne ce dernier est double: tout d'abord, notre besoin d'épargne futur dans le secteur privé. Par ailleurs, si les déficits du gouvernement, en particulier ceux du gouvernement fédéral, deviennent trop importants, cela pourrait entraver notre aptitude à contrôler notre politique monétaire, ainsi que notre approvisionnement monétaire, ce qui nous générerait pour plafonner l'inflation.

Plusieurs exigences sont nécessaires pour que nous puissions nous frayer un chemin à travers les années 1980 et l'une d'elles est une stabilité économique convenable, ce qui signifie à l'heure actuelle, un contrôle adéquat de l'inflation. Il me semble que cela est crucial. Une autre exigence est que nous disposions d'un environnement où nous puissions développer les secteurs qui en ont besoin afin d'assurer la croissance de l'économie. Ces choses ne se réaliseront pas automatiquement.

Le sénateur Charbonneau: Sans vouloir vous attribuer des paroles que vous n'avez pas prononcées, vous dites en somme que nous devons maintenir l'épargne nationale des Canadiens au niveau actuel, si ce n'est plus, tout en réduisant en même temps les déficits du gouvernement. Je présume donc, M. Neufeld, que vous ne préconisez pas une augmentation des impôts comme moyen de réduire le déficit. Si j'interprète correctement ce que vous avez dit, j'en déduis que nous devons réduire les dépenses du gouvernement pour réduire le déficit.

M. Neufeld: Je pense que la façon la plus souhaitable de réduire le déficit au cours des cinq prochaines années serait d'imposer un contrôle sévère des dépenses. Toutefois, je n'irai pas jusqu'à dire que nous devons exclure la possibilité d'augmenter les impôts. Nous avons un déficit très important et il est certain que l'augmentation des impôts doit être sérieusement envisagée. Lorsque nous en arrivons au type d'augmentation d'impôt, il faut, ici encore, ne pas oublier qu'ils ne doivent pas gêner les investissements dont la nation a besoin ou l'épargne individuelle. Il en résulte donc, monsieur le président, que sans vouloir poursuivre dans cette direction et réaffirmer ma première position, je ne pense pas que lorsqu'on dit que l'augmentation des impôts est en effet une possibilité, cela ne constitue que la moitié de la question; l'autre se rapporte, au genre d'augmentation d'impôt que l'on doit envisager.

Le président: Je me demande si je peux placer ici une remarque pour demander des précisions. Il s'agit vraiment d'une question que le sénateur Godfrey m'avait demandé de poser et elle tombe à pic à ce stade de la discussion.

Pour cette question, le sénateur Godfrey fait allusion à une publication récente du Bureau canadien d'études fiscales, intitulée *Canadian Tax Policy* qui a été rédigée par MM. Robin W. Boadway et Harry M. Kitchen. J'aimerais vous lire les questions extraits suivants, soulignés par le sénateur Godfrey:

Gaudet, May et McFetridge ont établi . . . que le gouvernement canadien pouvait influencer la décision que prennent les sociétés d'investir des capitaux, en modifiant le taux d'imposition des sociétés ou en accordant des stimulants fiscaux. On n'a pas procédé à des simulations

[Text]

results were confirmed in two recent studies, one by McFetridge and May, and the other by Harman and Johnson.

I note that the McFetridge and May study is dated July, 1976, so it is not that recent.

The publication goes on to say:

The accelerated depreciation provision introduced in May 1972 caused net investment to rise by 3.55% in 1973, 6.42% in 1974 and 7.15% in 1975. Typically, the tax incentive had its initial impact one year later and its modal impact in the third year after the measure. McFetridge and May conclude that because of the lags involved, investment incentives were not a suitable instrument for short-term stabilization. One might be somewhat cautious about these results, since they are based upon annual rather than quarterly data and there is still some dispute in the literature as to the efficacy of the basic Jorgenson approach to estimating investment expenditures.

Harman and Johnson report that they have obtained results similar to those of McFetridge and May on the magnitude and the lag in the impact of investment incentive. They further report that the tax revenue lost due to the measures was of the same order of magnitude as the amount of investment induced. For example the estimated increase in investment induced by the 1972 accelerated depreciation and tax deduction was \$313.3 million compared with a loss in tax revenues of \$568.2 million. These results cast doubt upon the efficiency of these tax incentives as an investment-inducing measure given the costs involved.

He had two questions on that. How do you react to those sort of findings? Do you think that this proves the efficacy of tax incentives?

Dr. Neufeld: I would speak strictly personally on this. Over the last three or four years I have been required to direct my mind rather intensively to that kind of issue, and I must say that I have come out feeling a bit suspicious over the usefulness of rather narrow kinds of tax incentives, and have come out more in the direction of thinking that what really matters is the total tax load. If I had \$1 billion to spend on reducing the burden of tax in the corporate sector, and I had a choice of spending that on this or that incentive as opposed to cutting the corporation tax rate, I would cut the corporation tax rate.

The reason is that when you really analyze the specific incentives, you quickly realize that the effects are much more complicated than you thought they were. First of all, the tax system is a very cumbersome thing. You cannot really focus on a particular group because you have other people moving into that incentive for whom it was not even intended. Secondly, apart from non-economic objectives, some of which may be

[Traduction]

pour déterminer les répercussions probables de ces mesures. Ces résultats ont été confirmés dans deux études récentes, l'une de McFetridge et May et l'autre de Harman et Johnson.

Je remarque que l'étude de McFetridge et May est datée de juillet 1976 de sorte qu'elle n'est pas tellement récente.

La publication précise:

La disposition concernant la dépréciation accélérée, qui a été présentée en mai 1972, a amené une augmentation nette des investissements de 3.55% en 1973, 6.42% en 1974 et 7.15% en 1975. Typiquement, les stimulants fiscaux ont eu leurs premières répercussions un an plus tard et une répercussion modale trois ans après que la mesure eût été prise. McFetridge et May ont conclu que, par suite des décalages impliqués, les stimulants à l'investissement ne constituaient pas un instrument convenable pour la stabilisation à court terme. On doit, dans une certaine mesure, se montrer prudent en ce qui concerne ces résultats, étant donné qu'ils sont basés sur des données annuelles plutôt que trimestrielles et qu'il y a certaines contestations dans la documentation quant à l'efficacité de l'approche de base de Jorgenson pour évaluer les dépenses d'investissement.

Harman et Johnson indiquent qu'ils ont obtenu des résultats similaires à ceux de McFetridge et May en ce qui concerne l'amplitude et le décalage dans les répercussions des stimulants à l'investissement. Ils précisent en outre que les recettes fiscales perdues à la suite de ces mesures étaient du même ordre d'importance que le montant de l'investissement induit. C'est ainsi que l'augmentation estimée de l'investissement induit en 1972 a accéléré la dépréciation et que la déduction d'impôt était de \$313.3 millions, par comparaison à une perte de \$568.2 millions dans les recettes fiscales. Étant donné les coûts impliqués, ces résultats peuvent jeter un doute sur l'efficacité de ces stimulants fiscaux, en tant que mesures pour favoriser l'investissement.

Il avait deux questions à ce sujet. Que pensez-vous de ces conclusions? Prouvent-elles l'efficacité des stimulants fiscaux?

M. Neufeld: Je formulerai un avis purement personnel. Depuis trois ou quatre ans, j'ai été appelé à étudier ce type de question en profondeur et je dois avouer que j'ai maintenant quelques doutes quant à l'utilité de certains stimulants fiscaux restreints; j'en suis venu à croire que ce qui importe vraiment, c'est le prêt fiscal total. Si j'avais \$1 milliard à consacrer à l'allègement du fardeau fiscal des entreprises et si je pouvais investir cet argent dans divers types de stimulants plutôt que de réduire le taux d'imposition des sociétés, je préférerais réduire l'impôt.

En effet, lorsqu'on analyse les stimulants, on constate que leurs effets sont beaucoup plus complexes que prévus. Premièrement, le régime fiscal est très lourd. Il est impossible de s'intéresser uniquement à un groupe en particulier, car le stimulant est toujours accessible à d'autres groupes auxquels il n'était pas destiné à l'origine. Deuxièmement, mis à part les objectifs non économiques, dont certains peuvent être très

[Text]

important, what is the advantage of getting an extra shot in that direction and denying it to someone else? One has to have rather specific views as to why that is a good thing in order to go along with it.

My own view is that even though some people say, "What about the specific incentive to capital spending in accelerated depreciation?" there is a good case for making sure, in an inflationary environment, that you have a total tax system of a kind that leaves the corporation with adequate profits after tax and after inflation. That makes sense and justifies the money having been put there in the first place.

That sort of thing is important for all corporations, not just the one that happens, in a particular year, to be engaging in capital spending.

The Chairman: You come back to your previous point that, because of Canada's deficit position and the implications arising out of that, you can foresee the necessity of a tax increase, but that that tax increase should be directed towards the encouragement of investment. Does it not follow from that that the kind of tax incentive that encourages investment makes some sense rather than just the global reduction of taxes?

Dr. Neufeld: At present, because of the size of the deficit, there really is very little leeway, from a revenue point of view, to ease the burden of tax in almost any direction. There may be bits and pieces here and there, but they would not amount to very much.

If tax increases were appropriate for the purpose of reducing the deficit, then I do not think it is appropriate to have a tax increase in the area involved in expansion, the area of taxes on business. If there is to be a tax increase, it is better to have it in a form that does not reduce the rate of return on capital, and therefore the motivation for capital spending.

This pretty well means that one way or another it is going to have to be a tax paid by the consumer rather than those people who are engaged in capital spending. But whether one can go further and say that we should increase taxes on the consumer in order to provide an additional round of incentives for capital spending, is a question more of how much money one has available to do that.

The Chairman: But if you do increase the taxes on the consumer for the reason you have stated, do you still argue that it is valid either to leave the taxes on the corporate sector alone or even reduce them, or would you rather argue that they should be left alone and specific incentives be given that encourage investment?

Dr. Neufeld: From an empirical point of view, I am fairly suspicious of narrow incentives. It is just because so often they do not seem to work very well. If they are broad, covering most industries, then that is a different story. For example, the rapid write-off in manufacturing is a very broad measure. You do not get too many distortions in there, although you can legitimately raise the point: Why do we think manufacturing is better than transportation? In terms of the needs of the nation

[Traduction]

importants, quel avantage y a-t-il à accorder un stimulant supplémentaire à certains et à le refuser à d'autres? Il faut des raisons particulières de croire qu'une mesure est bonne pour pouvoir l'accepter.

A mon avis, même si d'aucuns s'interrogent sur le stimulant à l'investissement que constitue l'amortissement accéléré, il faut s'assurer, en période d'inflation, que le régime fiscal permet aux sociétés de retirer des bénéfices suffisants après imposition et en dépit de l'inflation. Ce n'est que la rémunération normale du capital investi.

Ces mesures sont importantes pour toutes les sociétés et non seulement pour une société en particulier qui, une année, procède à des investissements.

Le président: Vous revenez au point que vous aviez soulevé précédemment, à savoir que compte tenu de la situation déficitaire du Canada et des conséquences qui s'ensuivent, vous prévoyez une augmentation nécessaire des impôts, mais une augmentation qui devra favoriser l'investissement. Par conséquent, le genre de stimulant fiscal visant à encourager l'investissement n'est-il pas plus approprié qu'une réduction globale des impôts?

M. Neufeld: A l'heure actuelle, l'importance du déficit ne laisse que très peu de latitude au chapitre des revenus pour alléger le fardeau fiscal d'une façon ou de l'autre. Des miettes seront bien accordées ici et là, mais dans l'ensemble, ce sera peu de chose.

A la vérité, si les augmentations d'impôt contribuaient vraiment à réduire le déficit, je ne verrais pas l'utilité d'augmenter les impôts dans les secteurs en expansion. L'augmentation devrait plutôt porter sur les impôts payés par les sociétés. S'il doit y avoir hausse d'impôt, il est préférable qu'elle ne provoque pas une réduction du taux de rendement des capitaux investis, réduction, qui découragerait l'investissement.

En somme, ce sera le consommateur qui, d'une façon ou de l'autre, supportera le coup de l'augmentation de l'impôt et non les investisseurs. Avant de prétendre qu'il faudrait augmenter le fardeau fiscal des consommateurs de façon à assurer des stimulants supplémentaires à l'investissement, il faut surtout connaître les montants disponibles pour le faire.

Le président: Mais si vous augmentez le fardeau fiscal des consommateurs pour la raison mentionnée, soutenez-vous toujours qu'il est préférable de ne pas augmenter les impôts des sociétés, et même de les réduire ou croyez-vous qu'il serait préférable de leur accorder des stimulants dans le but de favoriser l'investissement?

M. Neufeld: En termes pratiques, je doute de l'efficacité de stimulants restreints, car ils semblent souvent peu efficaces. Si on applique plutôt des stimulants étendus s'adressant à la majeure partie des industries, la situation est différente. Par exemple, l'amortissement rapide dans le secteur manufacturier constitue une mesure de grande portée. Dans ce cas, la mesure atteint assez bien son objectif bien qu'on puisse légitimement se demander pourquoi favoriser le secteur manufacturier

[Text]

for the decade ahead, you might have a difficult time answering that question.

Senator Roblin: If I might follow up on the chairman's question about incentives, we had the Deputy Minister of Finance before us a little while ago, and he dealt with that question in the same general terms. I got the feeling that he was going to go from the present system of relatively isolated incentives, such as capital expenditure in an industry, to a fine tuning pinpointing thing where they would abolish those kinds of incentive grants and replace them by making specific grants, as I understood it, to specific people—to specific industries or specific firms.

The Chairman: Direct grants.

Senator Roblin: Yes. I may have misinterpreted what he said, but that is the feeling I got—that the department was going to decide who was going to get a direct grant; that there was not going to be any industry wide reductions—there was not even going to be a capital investment reduction of the kind we have now. Would that work, or am I asking a question that is a little too pointed? If I am, I will withdraw it.

Dr. Neufeld: Again, senator, I am perfectly happy to respond in a personal way. My feeling is that the narrower a tax incentive becomes, the greater are the advantages of doing that same thing through a grant rather than through the tax system. The broader the incentive the greater are the advantages of doing it through the tax system. It is as simple as that. You may get to a point where you really have a very specific idea of what activity you want to help. It may involve only three or four companies, because in some industries there are very few companies. But to try to do that indirectly through the tax system is really very tricky. If you want to provide a subsidy in that instance, the attractions of doing it through a grant program are very great.

As you know, the Department of Finance published a study on tax expenditures which listed all the special provisions. We have gone through a period when there was quite a proliferation of special incentives through the tax system, and we are now in a period where it is useful to appraise them quite objectively and say, "Are they doing their job? Would it be better to do some of those things through a grant system?" I suspect the answer is: Yes, there are some places where, if you want to subsidize, it should be done through the grant system.

The Chairman: I would like to interject there and ask whether you know of any studies that are available, either your own or from the Department of Finance, that would be available to the committee.

Dr. Neufeld: Well, there was the study published, I guess, about a year ago, on tax expenditures.

The Chairman: That more or less listed them, though, did it not? It did not deal with the sort of thing we are talking about here; that is, the effectiveness of them.

[Traduction]

plutôt que les transports. S'il faut tenir compte des besoins de la nation pendant la prochaine décennie, la réponse ne saurait être facile.

Le sénateur Roblin: J'aimerais revenir à la question du président au sujet des stimulants; il y a peu de temps, le sous-ministre des Finances est venu témoigner et il a abordé cette question dans les mêmes termes généraux. J'ai eu l'impression qu'il avait l'intention d'abandonner le système actuel des stimulants plus ou moins sélectifs, tels que les dépenses en immobilisations dans une industrie, au profit d'un système qui, au lieu de stimulants sous forme de subventions, comporterait, si j'ai bien compris, des subventions précises à des individus particuliers, à des industries ou à des sociétés précises.

Le président: Des subventions directes.

Le sénateur Roblin: Oui. J'ai peut-être mal compris ce qu'il a dit, mais j'ai eu l'impression que le ministère entend décider à qui il accordera une subvention directe; qu'il n'y aura plus de réduction d'impôt applicable à l'ensemble de l'industrie—qu'il n'y aura même plus de réduction d'impôt pour les capitaux investis du genre de celle qui est actuellement en vigueur. Est-ce qu'un tel système peut fonctionner? Si ma question est trop caustique, je peux la retirer.

M. Neufeld: Je le répète, sénateur, je suis heureux de répondre à titre personnel. A mon avis, plus la portée d'un stimulant fiscal est restreinte, plus il est avantageux d'obtenir les mêmes résultats par le biais de subventions plutôt que par le régime fiscal. C'est en quelque sorte une question de principe. Plus la portée d'un stimulant est étendue, plus il est avantageux de l'appliquer par le biais du régime fiscal. C'est aussi simple que cela. A un certain point, on a une idée très précise du genre d'entreprise qu'on désire aider. Dans certains cas, il peut s'agir de trois ou quatre sociétés seulement, car certaines industries n'en regroupent pas davantage. Toutefois, il serait très hasardeux de tenter d'aider ces entreprises par le biais de dégrèvements fiscaux. Si vous voulez vraiment leur accorder une subvention, il y a beaucoup d'avantages à le faire par le biais d'un programme de subventions.

Comme vous le savez, le ministère des Finances a publié une étude sur les dépenses fiscales qui énumère toutes les dispositions spéciales. Nous avons connu une période caractérisée par la prolifération de stimulants spéciaux par le biais du régime fiscal. Le temps est maintenant venu d'évaluer le rendement de ces mesures de façon objective et de se demander si certains résultats ne peuvent pas être mieux atteints par le biais d'un système de subventions. A mon avis, dans certains cas, l'aide financière devra être accordée dans le cadre d'un programme de subventions.

Le président: J'aimerais intervenir; connaissez-vous des études, de votre ministère ou du ministère des Finances que le Comité pourrait consulter?

M. Neufeld: On a publié une étude, il y a environ deux ans, sur les dépenses fiscales.

Le président: Une liste des mesures y était plus ou moins énumérée, si je ne m'abuse. Mais elle ne portait pas sur le

[Text]

Dr. Neufeld: Not really, and I do not think that there is available at present a comprehensive analysis of whether or not those measures are doing what they should be doing. I think there is a great need for such an analysis.

The Chairman: Have you had any analysis done? You said you had been concerned about this for a number of years.

Dr. Neufeld: Well, I have been concerned with whether or not these tax incentives really are doing the job they were intended to do; therefore I was personally quite pleased when we could put all these things into the public domain as the first stage of a process of looking at them. I think it has to go a fair distance further in terms of objective appraisal, however. To give one example, I do not know whether you read in the newspapers of the reception that some of our Canadian films got at the film festival at Cannes. It was not a very good reception. At least, from the press reports I gather that Canada did not totally distinguish itself in that area. As you know, there is a tax incentive for the film industry, so I think it is only common sense to say now, "Is it working the way it should be working?"

Senator Roblin: I think the problem is going to be, though, to continue with the film industry example, that if you do not have an industry-wide incentive—and I must say that I am skeptical about them too,—you might get into a situation where you had to decide whether a particular film would get a grant.

I can see how, in an area like scientific research, for example, you might find that a specific grant in connection with a specific application would be the way to go, and I can quite see why that might be the case. I suspect, however, that in many fields there are many problems in differentiating. Even with regard to industrial development you have on the one hand \$200 million for the Chrysler Corporation, and not \$13 million for the automobile parts company that is referred to in the paper this morning, which is an ongoing concern, and not even a bankrupt American mastodon, or whatever those obsolete creatures are. I can foresee that for the administrator the problems of selection will become very difficult.

The Chairman: To come back to the incentive question, what would you think about oil exploration incentives? They are fairly broadly based, but they are certainly sectoral.

Dr. Neufeld: Yes, there were several of them. There was, of course, the super depletion incentive—the frontier exploration incentive, in other words—that was particularly useful for drilling very expensive wells in the Beaufort Sea. That has now run out. It was a very narrow incentive, and was clearly designed for that particular area. I think it did its job, but it developed certain difficulties.

Then you have the more general provision relating to exploration and development. They, I think, are working reasonably well, because they are quite general and cover the

[Traduction]

genre de questions dont nous sommes en train de discuter, c'est-à-dire l'efficacité de ces mesures.

N. Neufeld: Pas vraiment, et je ne crois pas qu'il existe à l'heure actuelle, une analyse complète de l'efficacité de ces mesures. Je crois qu'une telle analyse s'impose.

Le président: Avez-vous fait faire une analyse? Vous avez dit que cela vous préoccupait depuis un certain nombre d'années.

M. Neufeld: Eh bien, je me demande si ces mesures fiscales d'incitation donnent réellement les résultats escomptés; et c'est pourquoi j'étais très heureux de voir qu'on allait entreprendre une étude là-dessus. Je crois qu'il faut aller beaucoup plus loin sur le plan de l'évaluation objective. A titre d'exemple, je ne sais pas si vous avez lu les journaux pour voir quel accueil on a réservé à certains films canadiens lors du festival de Cannes. Ce ne fut pas très heureux. Du moins, si l'on s'en tient aux articles des journaux, le Canada ne s'est absolument pas illustré dans ce domaine. Comme vous le savez sans doute, il existe des mesures d'adoucissement fiscal pour l'industrie cinématographique, alors je crois qu'il convient tout à fait de se demander maintenant si elles produisent les résultats qu'elles devraient.

Le sénateur Roblin: Je pense que le problème, pour garder l'exemple de l'industrie cinématographique sera le suivant: si vous n'avez pas une mesure applicable à l'ensemble de l'industrie—et je dois dire que je demeure sceptique à cet égard—il vous faudra décider des films particuliers qui méritent une subvention.

Je conçois bien, par exemple, que dans un domaine comme la recherche scientifique, vous puissiez accorder des subventions dans une discipline particulière, et je comprends que cela se passe ainsi. Mais j'ai l'impression que dans bien des domaines, il est difficile de faire la différence. Même en ce qui concerne l'expansion industrielle, on accorde \$200 millions pour la société Chrysler. Mais on refuse \$13 millions à la société de fabrication de pièces d'automobiles dont il est question dans le journal de ce matin; il s'agit là d'une question d'un intérêt soutenu, non pas d'une espèce de mastodonte américain dépassé et en faillite. Je vois d'ici les difficultés de sélection qu'éprouvera l'administrateur.

Le président: Pour revenir à la question des encouragements, que penseriez-vous des encouragements à l'exploration pétrolière? Leur base est assez vaste, mais ils sont certainement sectoriels.

M. Neufeld: Oui, il y en a eu plusieurs. Évidemment, il y a eu les déductions pour épuisement, l'encouragement de l'exploration dans les régions éloignées qui a été particulièrement utile au forage de puits très coûteux dans la mer de Beaufort. Il n'existe plus aujourd'hui. C'était un encouragement très limité, qui était nettement conçu pour cette région particulière. Je pense qu'il a rempli sa tâche, mais aussi qu'il était temps d'élaborer une solution de rechange, vu certaines difficultés.

Vous avez ensuite la disposition plus générale qui concerne l'exploration et le développement. Ces encouragements fonctionnent raisonnablement bien, car ils sont très généraux et

[Text]

industry in total. For the most part they are serving a reasonably good purpose.

The Chairman: So you would maintain those.

Dr. Neufeld: Where you have an incentive that is very broad, and covers the totality of a big industry, I think they tend to work reasonably well. The question, to what extent you want to have special incentives in one area which you are not prepared to give to another area, is still there. There is an inherent tendency to have different kinds of incentives in different industries because of the pressure of forces. So, you end up having an overall tax burden on the different industries that are not all that different, but they are arrived at in a complicated way. One wonders at one point whether one would not have been just as well off, for the most part, in simply lowering the tax rates and not going along the route of a rather complicated range of incentives.

Senator Doody: Has the bank given any thought to breaking down the Atlantic region by province, statistically, organizationally, and so forth? You have done that with the rest of Canada, and I recognize that most of the units are small in Atlantic Canada, but I am afraid that the development in that area might very well start heading offshore again in fisheries, which I mentioned earlier. I fear that the same might apply to mining, forestry, energy, and so forth. Have you given any consideration to that?

Dr. Neufeld: The question of what the most effective organization for serving markets, submarkets, individual regions, and so forth, is almost an ongoing sort of thing. One always hesitates to talk about organizational change, because what you might say today will be obsolete in six months time when there is a new problem and you have responded to it by another organizational change.

In the case of the Atlantic region, one should not—and we happen to have an Atlantic division—overdraw the significance of that because we, in fact, operate in each one of the provinces quite beyond that. It is just a question of the total size of the market, the number of people that have to be managed, directed, controlled, and so forth. It can be done through a vice-president and general manager, but when you get down to the regions and regional managers, they operate very much independently in their own markets.

Senator Doody: I recognize the role of the Royal Bank in the Atlantic provinces. That brings me back to something which was mentioned earlier today. Instead of anticipating the industrial development, you are awaiting the industrial development before you split out into the various areas to facilitate the growth. I am afraid that once again it will be offshore. What might be very important in Canada's views might not be too important in Newfoundland's view.

[Traduction]

s'adressent à toute l'industrie. Dans l'ensemble, ils jouent un rôle raisonnablement utile.

Le président: Vous les maintiendriez donc.

M. Neufeld: Les encouragements très vastes qui s'adressent à la totalité d'une grande industrie ont, je pense, tendance à fonctionner raisonnablement bien. Reste tout de même la question de savoir si vous désirez faire profiter une région de stimulants dont les autres ne bénéficient pas. Tout naturellement une tendance se fait jour, qui consiste à faire bénéficier des industries différentes de divers stimulants en raison d'un ensemble de forces conjoncturelles. De cette façon, vous vous retrouvez avec une charge fiscale uniforme qui frappe une foule d'industries, qui en fait ne sont pas si différentes que cela, et qui se trouve être l'aboutissement d'un processus complexe. On se demande finalement si il n'aurait pas été préférable, pour l'essentiel, de simplement abaisser les impôts, au lieu de passer par tout ce processus de stimulants extrêmement complexes.

Le sénateur Doody: La banque a-t-elle envisagé de fragmenter la région Atlantique en provinces, pour les statistiques, pour les questions organisationnelles, etc? C'est ce que vous avez fait pour le reste du Canada, et je reconnais que la plupart des unités de production du Canada Atlantique sont petites, mais je crains que le développement de cette zone n'ait tendance à se faire en direction des pêcheries, phénomène que j'ai déjà commenté. Je crains également que les mines, l'exploitation forestière, l'énergie etc. ne subissent le même sort. Y-avez-vous pensé?

M. Neufeld: La question de savoir quelle forme d'organisation sert le plus efficacement les marchés, les sous-marchés, les régions individuelles etc, se pose en fait de façon permanente. On hésite toujours à parler de modifications organisationnelles, étant donné que ce qui est vrai aujourd'hui sera déjà dépassé dans six mois au moment de l'apparition d'un nouveau problème auquel vous aurez dû répondre par un autre modification.

Dans le cas des provinces Maritimes, on ne devrait pas (et il se trouve que nous avons une division des provinces Maritimes) en surestimer la signification, étant donné qu'en fait notre organisation pour chaque province se situe à un autre niveau. La question essentielle est celle de la taille totale du marché, du nombre de personnes qu'il faut servir, diriger, surveiller, etc. On peut le faire par l'intermédiaire d'un vice-président et d'un directeur général, mais lorsque vous vous retrouvez au niveau de la région, les directeurs régionaux opèrent de façon très individuelle au sein de leur marché propre.

Le sénateur Doody: Je reconnais le rôle que joue la Banque Royale dans les provinces Maritimes. Ceci me ramène à un point soulevé plus tôt. Au lieu d'anticiper sur le développement industriel, vous attendez que celui-ci ait lieu avant de vous répartir dans les divers domaines pour soutenir la croissance. Je crains fort que cela se passe encore une fois à l'extérieur du pays. Et ce qui peut fort bien paraître très important à l'échelle du Canada, peut l'être beaucoup moins aux yeux de Terre-Neuve.

[Text]

Dr. Neufeld: It is very important for Canada and very important for the provinces. If, at the end of the decade, what you have said is borne out by facts, I think this will have to be regarded as a major failure on the part of the Canadian banks. Certainly, the Royal Bank's preoccupation is anticipation, and I emphasize that we have this emphasis because we are convinced that if we do not do the business someone else will.

You mentioned "offshore." We are sensitive to that because in this area of finance what we have is an international market. It is not a domestic Canadian market any more. You are absolutely right when you say that, if the Canadian banks cannot pull their weight, it will be done and it will be done offshore.

The big advantage we have is that we are now already offshore and we see that competition and face it day to day. A third of our assets are non-Canadian assets and over half our profit in the last quarter came from abroad.

So we are in that international area. We are sensitive to the competition there. We know that, if we do not shape up, others will. I think this is a very healthy thing.

Senator Doody: I don't want to be critical of the Royal Bank. I have a healthy overdraft there!

The Chairman: In the final paragraph of your paper you say as follows:

An efficient financial system, including that part of it that is essentially regional in character, is fundamentally important to the national economy. This is because it is the system through which savings are directed toward real investment. If the system directs them by and large to projects that are productive this will be reflected in national productivity performance, national economic growth rates and national standards of living.

That indicates to me that the bank does not believe that it has any regional development function; that it goes where the return is, and, if the returns are concentrated in certain geographical sectors of the country, that is good enough for the bank. I should like your comment on that.

I would then like you to comment on the fact that, if the banks do not feel that they have a regional development function, is there any justification for anybody else feeling it? Would it be better—as the implication is there—to let the market forces determine development in the various regions of this country and just let it go at that?

You seem to have implied that in your answer in which you said, "If we don't have a long-term return on investments, then over a period of time we hurt the nation."

Dr. Neufeld: Mr. Chairman, I am happy to respond to that because I have really been trying to say quite the opposite in the sense that the banks are preoccupied with regional de-

[Traduction]

M. Neufeld: A mon avis, c'est à la fois important pour le Canada et pour les provinces. Si à la fin de la décennie, ce que vous avez dit est confirmé par les faits, nous devons considérer l'entreprise comme un échec notable des banques canadiennes. A n'en point douter, la Banque Royale essaye d'anticiper, et je le souligne que c'est la seconde fois que nous le faisons, en étant convaincu que si ce n'est pas nous, ce sera quelqu'un d'autre.

Vous avez fait allusion à ce qui se passe à l'étranger. Nous sommes tout à fait sensible à ce phénomène étant donné que dans ce domaine de la finance, nous sommes en présence d'un marché international. Il n'est plus question d'un marché purement canadien. Vous avez tout à fait raison de dire que si les banques canadiennes ne peuvent assumer les tâches qui leur incombent, d'autres se proposeront, et ce seront des étrangers.

Nous disposons d'un avantage dans la mesure où nous travaillons déjà au niveau international, nous connaissons les conditions de concurrence et nous y faisons face quotidiennement. Un tiers de nos avoirs ne sont pas canadiens, et plus de la moitié de nos bénéfices au cours du dernier trimestre venaient de l'étranger.

Nous sommes donc implantés au niveau international, nous connaissons les conditions de la concurrence, nous savons que si nous ne faisons pas quelques efforts, d'autres les feront. Tout cela en fait est très bon.

Le sénateur Doody: Je ne veux pas critiquer la Banque Royale, j'ai ici un rapport très satisfaisant.

Le président: Au dernier paragraphe de votre mémoire vous dites:

Un système financier efficace, comportant des établissements à caractère essentiellement régional, est d'une importance capitale pour l'économie nationale, car c'est par lui que les épargnes sont acheminées vers un véritable placement. S'il les achemine de façon générale vers des projets productifs, cela ne peut que se refléter sur le rendement de la productivité nationale, sur les taux de la croissance économique nationale et sur le niveau de vie national.

Cela me donne à penser que la banque ne croit pas à son rôle d'expansion régionale, qu'elle s'installe là où elle peut faire de l'argent et, si l'argent est concentré dans certaines régions du pays, la banque ne s'en formalise pas. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Ensuite, j'aimerais que vous nous disiez, si la banque ne croit pas à son rôle d'expansion régionale, quelqu'un d'autre peut-il y croire? Serait-il mieux, comme il est sous-entendu dans ce paragraphe, de laisser les forces du marché régler l'expansion des différentes régions du pays?

C'est ce que vous avez semblé sous-entendre dans votre réponse lorsque vous avez dit qu'après un certain temps, la nation souffre si les banques ne tirent pas un profit à long terme sur leurs investissements.

M. Neufeld: Monsieur le président, je suis content que cette question ait été soulevée, mais ce que j'ai essayé de dire, c'est le contraire, à savoir que les banques se préoccupent de

[Text]

velopment. They are preoccupied with it in the sense that they have to make every effort to determine where, within the regions, the viable opportunities are. I think sound economic development is based on doing that exceedingly well. Sound regional economic development is based on making sure that the opportunities for healthy development are recognized and are exploited. Therefore, I think that the perspective of the banks and their need to compete in their own market areas and the fact that they are about as dense in one province as in another all goes in the direction of their playing a vital role in that element of regional development which involves exploiting the real opportunities. It is fundamental.

As I said before, five, six or seven years from now the strength of regions will depend on the development of their healthy opportunities. Not their unhealthy opportunities. I think there is a crucial role for the banks to play in that.

That is not the sum total of what makes us a nation. I am the first to admit that. There are major non-economic aspects to this nation, including just the common sense view that all Canadians all through the country have a right to a certain way of living, to certain opportunities. That is why we have some regional development programs and some income transfer programs.

In that area you really do get into the big issue of how best can our society achieve those objectives. Can it do it through its tax system? Can it do it through income transfers? Or can it do it through direct subsidies, or through subsidies that are routed through the private financial system? I do not exclude any of these ways of doing it. I would simply say that in regional development there is this crucial important element of exploiting the genuine opportunities available, and we have every reason to insist and expect that the private institutions including the banks will do a good job of that. That is how we can help achieve sound regional development.

The Chairman: If there are no other questions, there is nothing left but to thank Dr. Neufeld for appearing before us this morning. The Royal Bank is one of the leading financial institutions in this country, if not *the* leading financial institution, and given that they were smart enough to hire Dr. Neufeld, I can see how they maintain that position.

The committee adjourned.

[Traduction]

l'expansion régionale. Elles ne doivent rien épargner pour établir où, à l'intérieur de chaque région, se trouvent les occasions rentables. Je crois qu'une bonne expansion économique est dépendante de ce facteur; pour avoir une bonne expansion économique régionale, on doit s'assurer que les possibilités de croissance sont identifiées et exploitées. Par conséquent, je crois que la perspective des banques, le besoin qu'elles ont de se faire concurrence dans leur propre marché et le fait qu'elles sont assez bien réparties entre chaque province, tout cela tend à prouver qu'elles jouent un rôle vital dans l'exploitation des possibilités d'affaires que comporte l'expansion économique régionale. C'est essentiel.

Comme je l'ai dit auparavant, d'ici cinq, six ou sept ans, la force des régions dépendra de la croissance de leurs bonnes occasions d'affaires. Non de celles qui ne sont pas bonnes. Je crois que les banques ont un rôle crucial à jouer à cet égard.

Le Canada ne se trouve pas là tout entier. Je suis le premier à l'admettre. Il y a d'autres aspects importants, qui ne sont pas de nature économique, notamment, le gros bon sens qui dit que tous les Canadiens du pays ont droit de profiter d'une certaine façon de vivre, de certaines occasions. C'est pourquoi nous avons certains programmes d'expansion régionale et certains programmes de transfert du revenu.

Dans ce domaine, on se heurte à l'importante question de savoir quelle est la meilleure façon pour la société de voir à son expansion régionale. Est-ce par le système de taxes, par des transferts de revenu, par des subventions directes, acheminées par l'entremise du réseau financier privé? Je n'exclus aucune de ces façons. En matière d'expansion régionale, je veux simplement dire que l'exploitation des possibilités d'affaires réelles qui sont offertes est un élément crucial et nous avons toutes les raisons au monde pour insister auprès des institutions privées et des banques pour qu'elles s'assurent du meilleur développement possible. C'est ainsi que nous pouvons aider en arriver à une expansion régionale juste.

Le président: S'il n'y a pas d'autre question, je n'ai plus rien à faire, sinon remercier M. Neufeld qui est venu témoigner ce matin. La Banque Royale est une des plus grandes institutions financières au pays, sinon la plus grande et je peux comprendre comment elle se maintient devant les autres institutions financières, si elle embauche des personnes de la trempe de M. Neufeld.

La séance est levée.

APPENDIX



Submission to

**The Standing Senate Committee on
National Finance**

Relating to its hearings on

'Regional Economic Differences in Canada'

By

Edward P. Neufeld

Senior Vice President and Chief Economist
The Royal Bank of Canada

MR. CHAIRMAN, HONOURABLE SENATORS:

IT IS INDEED AN HONOUR AND A PLEASURE FOR ME TO APPEAR BEFORE THIS COMMITTEE. WHILE IT IS NOT MY FIRST APPEARANCE, IT IS MY FIRST APPEARANCE SINCE ASSUMING THE POSITION I PRESENTLY OCCUPY.

IT IS MY UNDERSTANDING THAT I MIGHT USEFULLY DIRECT MY ATTENTION TODAY TO OUR VIEW ON THE OUTLOOK FOR REGIONAL ECONOMIC AND FINANCIAL DEVELOPMENTS, TO THE ROLE PLAYED BY THE BANKS IN REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT, AND TO THE RELATIONSHIP OF REGIONAL FINANCIAL DEVELOPMENTS TO THE NATIONAL ECONOMY.

LET ME SAY IMMEDIATELY THAT REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT, INCLUDING THE DETAILED CHARACTER OF THAT DEVELOPMENT, IS OF FUNDAMENTAL IMPORTANCE TO US. THE REASON FOR THIS IS STRAIGHTFORWARD. IT IS SELF-INTEREST. WE HAVE TO DEVELOP PLANS AND STRUCTURES NOW TO ENSURE THE COMPETITIVE STRENGTH AND EFFICIENT ECONOMIC PERFORMANCE OF THE BANK FIVE OR TEN YEARS FROM NOW. THIS WE REFER TO AS OUR STRATEGIC PLANNING EXERCISE. WE ARE CONVINCED THAT THE BASIS OF OUR COMPETITIVE STRENGTH WILL BE OUR ABILITY TO SATISFY CURRENT AND NEWLY EMERGING NEEDS FOR FINANCING. AN IMPORTANT PART OF THIS IS TO BE

SENSITIVE TO THE EXISTING AND NEWLY EMERGING NEEDS THAT ARE UNIQUE TO INDIVIDUAL REGIONS AND TO SET IN MOTION STRUCTURES AND POLICIES TO ENSURE THAT WE WILL SATISFY THOSE NEEDS BETTER THAN OTHERS. IF WE FAIL TO DO THAT THEN WE MAY FIND THAT IN 1985 OR 1990 WE WILL NOT, AS AN INSTITUTION, BE WHERE WE SHOULD BE OR HOPE TO BE.

WHILE SELF-INTEREST IS THE DRIVING FORCE FOR THIS INTEREST IN REGIONAL DEVELOPMENT, IT IS A DRIVING FORCE MADE EASY BY THE PERSONAL BACKGROUNDS OF BANK EXECUTIVES AND EMPLOYEES IN CANADA. THEY ARE RECRUITED IN THE SMALL AND LARGE TOWNS OF ALL THE CANADIAN REGIONS. THEY KNOW THE REGIONS. MANY, I BELIEVE, HAVE A REAL FEEL FOR THE CHARACTER OF THIS COUNTRY. A NUMBER HAVE WORKED IN VARIOUS REGIONS. I SENSE THAT MANY OF THEM UNDERSTAND INSTINCTIVELY THAT THE ECONOMIC AND POLITICAL STRENGTH OF THIS NATION DEPENDS IN A SIGNIFICANT WAY ON ALL REGIONS SHARING IN ITS DEVELOPMENT.

OF COURSE WHEN AN ORGANIZATION BECOMES AS LARGE AS THE CANADIAN BANKS (THEY HAD ABOUT 154,000 EMPLOYEES IN CANADA IN 1979) THE BEST WILL AND INTENTIONS IN THE WORLD CAN BE LEFT LESS THAN ADEQUATELY FULFILLED UNLESS THEY ARE CLEARLY REFLECTED IN THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND THE INTERNAL

DYNAMICS OF THE INSTITUTION. I WOULD LIKE IN A MOMENT TO OUTLINE BRIEFLY HOW WE HAVE APPROACHED THIS MATTER WITH A VIEW TO MEETING THE BANKING NEEDS OF INDIVIDUAL REGIONS. BUT FIRST I WOULD LIKE TO SAY A FEW THINGS ABOUT THE ECONOMIC OUTLOOK FOR THE CANADIAN REGIONS.

REGIONAL ECONOMIC OUTLOOK

THE ECONOMIC HISTORY OF OUR COUNTRY REVEALS A PATTERN OF EVER CHANGING RATES OF DEVELOPMENT BETWEEN THE REGIONS. OUR FLEXIBLE ECONOMIC AND POLITICAL STRUCTURE HAS PERMITTED THE ECONOMY TO SEIZE NEWLY EMERGING OPPORTUNITIES IN EACH REGION AND NATIONALLY ALMOST AS QUICKLY AS THEY HAVE APPEARED. NOWHERE IS THIS BETTER REFLECTED THAN IN THE CANADIAN BANKING SYSTEM WHERE, BY THE SIMPLE DECISION OF PERMITTING BRANCH BANKING ACROSS THE NATION (IN SHARP CONTRAST TO THE U.S.), THE BASIS WAS LAID FOR THE FREE TRANSFER OF CAPITAL TO EVERY COMMUNITY IN THE COUNTRY - IN SPITE OF THE VASTNESS OF THE NATION AND THE SMALLNESS OF ITS POPULATION. WHEREAS THERE WAS ONLY ONE BRANCH FOR EVERY 29,000 PERSONS IN 1869, BY 1910 THERE WAS ONE BRANCH FOR EVERY 3,000 PERSONS, WHICH IS CLOSE TO WHAT IT IS TODAY. INDEED SO RAPID WAS THE EXPANSION OF THE SYSTEM WHEN THE WEST WAS BEING SETTLED THAT

THERE WAS ONE BRANCH FOR EVERY 2,000 CANADIANS IN THE 1920s.

THE OUTLOOK TODAY, AS IN THE PAST, IS FOR SOME REGIONS TO GROW FASTER THAN OTHERS, BUT FOR ALL REGIONS TO SHOW SOME GROWTH. JUST TO MAKE THIS POINT, WE ARE PRESENTLY FORECASTING THE FOLLOWING INCREASES IN EMPLOYMENT FOR THE TWO YEAR PERIOD 1980-1981 OVER 1979:

TABLE I

FORECAST INCREASE IN EMPLOYMENT

	<u>TWO YEAR PERIOD 1980 AND 1981 OVER 1979 %</u>
ATLANTIC	+ 4.8
QUEBEC	+ 3.3
ONTARIO	+ 3.4
MANITOBA	+ 2.9
SASKATCHEWAN	+ 4.8
ALBERTA	+11.7
BRITISH COLUMBIA	+ 5.5
CANADA	<u>+ 4.6</u>

IT IS NO SURPRISE THAT ALBERTA IS LIKELY TO BE THE FASTEST GROWING PROVINCE IN CANADA, FOLLOWED BY BRITISH COLUMBIA AND SASKATCHEWAN, BUT IT MAY BE SURPRISING THAT THE ATLANTIC REGION COULD WELL SHOW MORE GROWTH THAN

CENTRAL CANADA.

I WOULD LIKE NOW TO TAKE A SLIGHTLY LONGER TERM VIEW OF THE ECONOMIC GROWTH PROSPECTS OF THE VARIOUS REGIONS. I WILL DO THIS BY OUTLINING THE INCREASE IN GROSS DOMESTIC PRODUCT WE PRESENTLY FORESEE IN THE VARIOUS REGIONS FROM 1980 TO 1985. THESE FIGURES ARE NOT ADJUSTED FOR INFLATION, BUT THIS DOES NOT MATTER FOR THE PURPOSES OF SHOWING THE DIFFERENCES IN THE REGIONAL GROWTH RATES.

TABLE II

GROSS DOMESTIC PRODUCT BY REGION
(PERCENT CHANGE IN CURRENT DOLLAR TOTALS)

	<u>1980-1985</u> %
ATLANTIC	88
QUEBEC	74
ONTARIO	75
MANITOBA	77
SASKATCHEWAN	90
ALBERTA	98
BRITISH COLUMBIA	81
	—
CANADA	80

AGAIN THESE FIGURES SHOW THE SAME PATTERN OF PROSPECTS FOR GOOD GROWTH IN ALL REGIONS AND EXCEPTIONALLY GOOD GROWTH IN THE WESTERN AND ATLANTIC REGIONS.

IT MAY BE INTERESTING TO NOTE THE IMPACT THAT SUCH ECONOMIC GROWTH WOULD HAVE ON THE RELATIVE ECONOMIC SIZE OF THE VARIOUS REGIONS AS INDICATED BY THEIR SHARE OF CANADA'S GROSS DOMESTIC PRODUCT IN 1985 AS COMPARED WITH 1980 AND 1975.

TABLE III

FORECAST OF REGIONAL GROSS DOMESTIC PRODUCT
(As Percent of Canadian Total)

	<u>1975</u> %	<u>1980</u> %	<u>1985</u> %
ATLANTIC	6.1	5.9	6.1
QUEBEC	23.7	23.1	22.4
ONTARIO	39.1	36.8	35.7
MANITOBA	4.2	3.9	3.8
SASKATCHEWAN	4.3	4.4	4.6
ALBERTA	10.9	14.4	15.8
BRITISH COLUMBIA	11.7	11.5	11.6

THESE FIGURES SUGGEST THAT THE G.D.P. OF ALBERTA IN 1985 COULD BE AROUND 16% OF CANADA'S G.D.P., WHICH IS A MAJOR CHANGE FROM 1975 WHEN IT WAS

10.9%. ONTARIO, ON THE OTHER HAND MAY ACCOUNT FOR AROUND 36% IN 1985 AS COMPARED WITH 39% IN 1975. BUT THE FIGURES ALSO SHOW THAT THE CHANGE IN RELATIVE SIZE OF THE REGIONS IS NOT LIKELY GOING TO BE SO DRAMATIC AS TO POSE UNMANAGEABLE REGIONAL ADJUSTMENT PROBLEMS.

IT MIGHT BE USEFUL IF I WERE TO COMMENT BRIEFLY ON THE KIND OF ECONOMIC ACTIVITY THAT WILL LIE BACK OF THE ECONOMIC GROWTH IN EACH OF THE REGIONS.

ATLANTIC REGION

THE ATLANTIC REGION AS A WHOLE WILL BENEFIT IN THE 1980s FROM THE EXTENSION OF THE FISHING LIMIT TO 200 MILES. WITHIN THIS REGION, NEWFOUNDLAND'S EXPANSION WILL BE DRIVEN BY OIL EXPLORATION AND DEVELOPMENT IN AREAS SUCH AS HIBERNIA. NOVA SCOTIA'S EXPANSION, TOO, WILL BE ENERGY RELATED AS DEVELOPMENT OF THE DONKIN COAL MINE, AND SABLE ISLAND NATURAL GAS EXPLORATION BRING ADDITIONAL INVESTMENT TO THE ECONOMY. NEW BRUNSWICK'S NATURAL RESOURCE BASE WILL CONTINUE TO DRIVE THE ECONOMY WITH INVESTMENT IN THE FOREST INDUSTRY AND DEVELOPMENT OF SUCH MINERALS AS POTASH. PRINCE EDWARD ISLAND WILL CONTINUE TO RELY HEAVILY ON THE TOURIST INDUSTRY AND AGRICULTURE.

THE ATLANTIC REGION, ON BALANCE, IS LIKELY TO INCREASE ITS SHARE OF CANADIAN OUTPUT.

QUEBEC

QUEBEC'S TRADITIONAL INDUSTRIES: FURNITURE, TEXTILES AND SHOES, WILL CONTINUE TO FACE STIFF INTERNATIONAL COMPETITION. FORESTRY, PULP AND PAPER ARE IN A MATURE PHASE OF DEVELOPMENT, AS IS THE INITIAL PHASE OF THE JAMES BAY HYDRO-ELECTRIC PROJECT. SOME TIME IN THE LATE 1980s, FURTHER PLANNED EXPANSION OF HYDRO-ELECTRIC PROJECTS WILL LIKELY PROMOTE STRONGER GROWTH. NATURAL POPULATION GROWTH IS SLOWING MORE THAN IN ANY OTHER CANADIAN REGION. THE TRANSPORTATION EQUIPMENT SECTOR, RELATED TO THE F18 FIGHTER PURCHASES, AND THE MORE TRADITIONAL FOOD AND BEVERAGE INDUSTRY ARE LIKELY TO BE LEADING SECTORS. ON BALANCE, QUEBEC'S OUTPUT IS LIKELY TO GROW A LITTLE MORE SLOWLY THAN THE NATIONAL AVERAGE.

ONTARIO

ONTARIO WILL CONTINUE TO FACE STIFF WORLD COMPETITION IN DOMESTIC AND INTERNATIONAL MARKETS. ALTHOUGH BLESSED WITH A LARGE AND VALUABLE NATURAL RESOURCE BASE, THE DRIVING FORCE BEHIND GROWTH WILL STILL BE IN THE SECONDARY

AND TERTIARY INDUSTRIAL SECTORS. THE PULP AND PAPER INDUSTRY IS OPERATING AT OR NEAR CAPACITY AND WILL REQUIRE EXPANSION IN THE 1980s, AS WILL STEEL MILL PRODUCTION TO BUILD PIPELINES. THE PETROCHEMICAL INDUSTRY WILL ALSO HAVE TO EXPAND TO MEET MARKET DEMANDS AS LONG AS IT REMAINS LESS EXPENSIVE TO SHIP OIL AND NATURAL GAS RATHER THAN FINAL PRODUCTS OVER LONG DISTANCES. ANOTHER QUALIFYING FACTOR FOR PETROCHEMICALS IS THE U.S. TARIFF BARRIER. IN MANUFACTURING, TRANSPORTATION EQUIPMENT, AUTOMOBILE RETOOLING AND ELECTRONICS ARE EACH AREAS OF POTENTIAL STRENGTH. 'WORLD CAR' REALIGNMENT OF PARTS PRODUCTION MAY REQUIRE GOVERNMENT COOPERATION TO COMPETE WITH SIMILAR SUPPORT IN FOREIGN COUNTRIES. IN ALL, AS A MATURE ECONOMY, ONTARIO, LIKE QUEBEC, WILL GROW A LITTLE MORE SLOWLY THAN THE NATIONAL AVERAGE.

MANITOBA

GROWTH IN MANITOBA WILL CENTER AROUND DEVELOPMENT AND EXPLORATION IN MINING FOR ZINC, COPPER, AND NICKEL. FURTHER INVESTMENT IN THE NELSON RIVER PROJECT FOR HYDRO ELECTRICITY WILL PROVIDE ADDITIONAL IMPETUS TO THE ECONOMY, ENABLING GROWTH TO BE MAINTAINED NEAR THE NATIONAL AVERAGE.

SASKATCHEWAN

SASKATCHEWAN'S ABOVE AVERAGE GROWTH WILL BE FUELLED BY MINING EXPANSION IN POTASH AND URANIUM. HEAVY OIL DEVELOPMENT IS ALSO A POTENTIAL GROWTH FACTOR.

ALBERTA

ALBERTA WILL CONTINUE TO BE THE LEADING CANADIAN GROWTH PROVINCE IN THE EARLY 1980s. LIGHT AND HEAVY OIL AND NATURAL GAS EXPLORATION AND DEVELOPMENT ARE KEY DRIVING FORCES. THE PETROCHEMICAL INDUSTRY WILL GENERATE A FURTHER IMPETUS FOR AN EXPANDED INDUSTRIAL BASE.

BRITISH COLUMBIA

THE EXPANSION TO A 200 MILE FISHING LIMIT WILL PROMOTE GROWTH IN BRITISH COLUMBIA IN A FASHION SIMILAR TO THE ATLANTIC PROVINCES. FORESTRY, A TRADITIONAL AREA OF STRENGTH, WILL SLOW WITH THE U.S. RECESSION IN 1980 AND EARLY 1981 TO AN EXTENT WHICH WILL WEAKEN ITS OVERALL CONTRIBUTION TO THE ECONOMY DURING THE FIRST HALF OF THE 80s. MINING WILL BE A DRIVING FORCE AS COPPER, MOLYBDENUM AND COAL, FOR EXAMPLE, CATCH UP TO WORLD DEMAND. BUT, AS WITH CANADA'S MINERAL RESOURCES IN TOTAL, THIS GROWTH WILL BE MITIGATED BY

THE GENERALLY RELATIVE SLOWER GROWTH OF THE LARGE INDUSTRIAL COUNTRIES
OVER THE NEXT FEW YEARS.

ROLE OF THE BANKS IN REGIONAL DEVELOPMENT

(A) THE DISTRIBUTION OF BANK FUNDS

FUNDS FLOW FREELY FROM ONE BRANCH TO ANOTHER AND ONE REGION TO ANOTHER
WITHIN THE BANKING SYSTEM. SOME BRANCHES HAVE MORE SAVINGS THAN LOANS, AND
THESE ARE AVAILABLE TO OTHER BRANCHES WHOSE LENDING OPPORTUNITIES EXCEED
THEIR ACCUMULATION OF SAVINGS. THE DRIVING FORCE OF THE SYSTEM IS THE LOCAL
BANK MANAGER WHO HAS A STRONG INCENTIVE TO IDENTIFY AND ACCOMMODATE LENDING
OPPORTUNITIES IN HIS COMMUNITY.

THE BANKS REALLY HAVE TWO MAJOR SOURCES OF FUNDS: DOMESTIC SAVINGS
AND FOREIGN SAVINGS BROUGHT IN FROM ABROAD. THE NET AMOUNT OF FUNDS PROVIDED
TO EACH PROVINCE (ROUGHLY, LOCAL LOANS MINUS LOCAL SAVINGS) IS INDICATED BY
APPENDIX I. IT SHOWS THAT ALL PROVINCES EXCEPT ONTARIO HAVE IN RECENT YEARS
BEEN RECEIVING FUNDS ON BALANCE FROM THE BANKING SYSTEM. ONTARIO HAS BEEN A
MAJOR SUPPLIER OF FUNDS. THE RELATIVELY LARGE AMOUNTS OF SAVINGS FLOWING ON
BALANCE TO ALBERTA AND BRITISH COLUMBIA ARE, OF COURSE, A REFLECTION OF THEIR
RELATIVELY HIGH GROWTH RATES TO WHICH I HAVE ALREADY REFERRED.

(B) THE REGIONAL DISTRIBUTION OF THE BANKING SYSTEM

THE RELATIVE SIZE OF CANADIAN BANK OPERATIONS IN EACH OF THE REGIONS IS CLOSELY RELATED TO THE RELATIVE ECONOMIC SIZE OF THOSE REGIONS. THIS IS SHOWN BY THE MATERIAL IN APPENDIX II. IT SHOWS THE RELATIVE SIZE OF EACH REGION WITH RESPECT TO ITS SHARE OF TOTAL NATIONAL ECONOMIC ACTIVITY, SELECTED BANK ASSETS, SELECTED BANK LIABILITIES, AND BANK BRANCHES.

JUST BY WAY OF EXAMPLE, THE REGIONAL DISTRIBUTION IN 1979 OF TOTAL CANADIAN EMPLOYMENT, GROSS DOMESTIC PRODUCT, TOTAL BANK LOANS, TOTAL BANK DEPOSITS AND BANK BRANCHES WAS AS FOLLOWS:

TABLE IV

REGIONAL DISTRIBUTION OF ECONOMIC AND BANKING ACTIVITY
(PERCENT OF CANADIAN TOTAL)

	EMPLOYMENT	GROSS DOMESTIC PRODUCT	TOTAL BANK LOANS	TOTAL BANK DEPOSITS	TOTAL BANK BRANCHES
	%	%	%	%	%
ATLANTIC	7.6	5.9	6.1	5.2	7.9
QUEBEC	25.1	23.3	19.2	17.8	21.8
ONTARIO	38.7	37.2	37.0	43.4	38.7
MANITOBA	4.4	3.9	4.5	4.2	4.8
SASKATCHEWAN	4.0	4.3	3.8	3.8	5.0
ALBERTA	9.4	13.5	14.7	11.2	9.6
BRITISH COLUMBIA	10.9	11.6	14.3	13.2	12.3

IT IS THIS WIDE AND RELATIVELY EVEN DISTRIBUTION OF BANKING ACTIVITY AND FACILITIES THAT PROVIDES THE BASIS FOR THE BANKING SYSTEM'S ABILITY TO RESPOND TO THE DIFFERING REQUIREMENTS OF THE INDIVIDUAL REGIONS.

(c) THE REGIONAL ORGANIZATION OF THE ROYAL BANK

HOW CANADIAN BANKS ORGANIZE THEMSELVES TO MEET CANADIAN REGIONAL REQUIREMENTS DIFFERS, IN DETAIL, FROM ONE BANK TO ANOTHER. WITHOUT GETTING INTO SPECIFICS I WILL SKETCH IN HERE THE GENERAL APPROACH TAKEN BY THE ROYAL BANK OF CANADA, BY WAY OF EXAMPLE.

THE KEY, OF COURSE, IS TO ENSURE THE ORGANIZATION IS RESPONSIVE TO THE DICTATES OF THE MARKETPLACE. IN THE ROYAL BANK, WE FOCUS ON VARIOUS ASPECTS OF THE MARKETPLACE SIMULTANEOUSLY.

GEOGRAPHIC FOCUS

AS ALLUDED TO EARLIER, EACH BRANCH MANAGER IS PART OF HIS COMMUNITY. HE IS WELL INFORMED ON LOCAL CONDITIONS AND THE NEEDS OF HIS MARKETPLACE AND, AS I WILL OUTLINE, HE HAS CONSIDERABLE SUPPORT IN RESPONDING THERETO.

IN GROUPS OF 30 TO 35, BRANCHES ARE SUPPORTED BY REGIONAL MANAGEMENT TEAMS IN MARKETING, SALES SUPPORT AND IN THE LOAN APPROVAL PROCESS.

IN TURN THE REGIONS ARE SUPPORTED BY DISTRICT STRUCTURES WHICH ARE

ALIGNED WITH PROVINCIAL BOUNDARIES EXCEPT IN THE FOUR EASTERN PROVINCES WHERE ONE "ATLANTIC DISTRICT" IS FORMED.

EACH DISTRICT IS HEADED BY A SENIOR BANK OFFICER, A SENIOR VICE PRESIDENT AND GENERAL MANAGER OR VICE PRESIDENT AND GENERAL MANAGER. HE IS RESPONSIBLE FOR THE DEVELOPMENT OF THE BANK'S BUSINESS AND THE OPERATIONS OF THE BRANCH NETWORK IN THE DISTRICT. DISTRICT SUPPORT STRUCTURES VARY, BUT WOULD INCLUDE CAPABILITIES IN MARKETING, PERSONNEL PLANNING AND TRAINING, BRANCH OPERATIONS EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY, PREMISES, FINANCIAL MANAGEMENT, LENDING POLICIES AND APPROVAL. THE DISTRICTS ARE ALSO SUPPORTED BY SPECIALIZED SERVICES PROVIDED BY FOUR CORPORATE GROUPS AT HEAD OFFICE: ECONOMICS, CORPORATE PLANNING AND ORGANIZATION, PERSONNEL AND PUBLIC AFFAIRS.

THE MANAGEMENT PROCESS PROVIDES FOR SIZEABLE DECENTRALIZATION OF OPERATING AUTHORITY.

MARKET FOCUS

THERE ARE THREE MAJOR CLIENT SECTORS: RETAIL CUSTOMER, COMMERCIAL CLIENTS, AND THE LARGER CORPORATIONS WITH NATIONAL OR MULTINATIONAL OPERATIONS.

IN SERVING THE FIRST TWO CATEGORIES THROUGH THE BRANCH NETWORK, CON-

SIDERABLE ATTENTION IS PAID TO MARKET MANAGEMENT AT THE DISTRICT AND NATIONAL LEVEL. IN SHORT WE MUST ENSURE THAT WE SATISFACTORILY RESPOND TO THE NEEDS OF THE CONSUMER SECTOR, OF INDEPENDENT BUSINESS, OF THE MANUFACTURING SECTOR, AND SO FORTH, IN THE DEVELOPMENT, PRICING AND PROVISION OF SERVICES WITH NATIONAL SCOPE, YET WHICH REFLECT REGIONAL REQUIREMENTS.

TO SERVE CORPORATIONS WITH INTER-PROVINCIAL OR MULTINATIONAL OPERATIONS, WE SUPPORT THE BRANCH NETWORK THROUGH THE ASSIGNMENT OF ACCOUNT MANAGERS TO DEVELOP AND COORDINATE THE WORLDWIDE SERVICE NEEDS OF THE CLIENT.

INDUSTRY SPECIALIZATION

THE BRANCH NETWORK IS FURTHER SUPPORTED BY INDUSTRY SPECIALIST GROUPS. FOR EXAMPLE, THE BANK HAS FOR SOME YEARS SERVED THE AGRICULTURE INDUSTRY THROUGH AN AGRICULTURAL DEPARTMENT BASED IN WINNIPEG COUPLED WITH AGROLOGISTS BASED IN THE DISTRICTS. MINING AND PETROLEUM ENGINEERS HAVE LIKEWISE FURNISHED SUPPORT FROM TEAMS IN CALGARY, TORONTO AND VANCOUVER, AND YOU MAY HAVE SEEN RECENT ANNOUNCEMENTS OF OUR SUBSTANTIAL STRENGTHENING OF THIS GROUP. SINCE 1973 WE HAVE SERVED CANADA'S INTERNATIONAL TRADE THROUGH SPECIALIZED INTERNATIONAL CENTRES LOCATED IN HALIFAX, MONTREAL, TORONTO,

WINNIPEG, REGINA, CALGARY AND VANCOUVER. EARLIER THIS YEAR WE CREATED A GROUP OF PROFESSIONALS TO SUPPORT BRANCHES IN SERVING THE REAL ESTATE AND CONSTRUCTION INDUSTRY.

THE POLICY OF BIASING THE ORGANIZATION IN THE DIRECTION OF DECENTRALIZATION IS BASED ON THE VIEW THAT IN THAT WAY THE BANK WILL HAVE A BETTER KNOWLEDGE OF LOCAL NEEDS AND SO WILL BE IN AN IMPROVED COMPETITIVE POSITION IN ITS FINANCING ACTIVITY.

RELATIONSHIP OF REGIONAL FINANCIAL DEVELOPMENT TO THE NATIONAL ECONOMY

(A) NATIONAL ENVIRONMENT AND POLICIES

THE NATIONAL MONETARY, ECONOMIC, AND FINANCIAL ENVIRONMENT IS, OF COURSE, CRUCIALLY IMPORTANT FOR FINANCIAL CONDITIONS AND DEVELOPMENTS WITHIN AN INDIVIDUAL REGION - INDEED THE TWO CANNOT BE SEPARATED. THEREFORE, IT IS DIFFICULT TO OVER-ESTIMATE THE IMPORTANCE FOR REGIONAL DEVELOPMENT OF NATIONAL MONETARY, FISCAL, AND INDUSTRY POLICIES THAT WILL LEAD TOWARD ECONOMIC, MONETARY AND FINANCIAL STABILITY INCLUDING CONTROL OVER INFLATION, ENCOURAGEMENT OF PRODUCTIVITY, AND CREATION OF JOBS.

(B) REGIONAL AND NATIONAL FINANCING

IT IS ALSO IMPORTANT FOR REGIONAL FINANCING THAT THERE BE AN EFFICIENT NATIONAL FINANCIAL SYSTEM IN WHICH FUNDS CAN FLOW FREELY. MANY OF THE LARGEST REGIONAL BORROWERS OBTAIN THEIR FUNDS FROM THE NATIONAL AND INTERNATIONAL FINANCIAL MARKETS. WERE OBSTACLES TO BE PLACED IN THE WAY OF SUCH FINANCING, REGIONAL DEVELOPMENT CLEARLY WOULD SUFFER.

(C) REGIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS AND THE NATIONAL ECONOMY

BY DECENTRALIZING THEIR OPERATIONS, THE BANKS ARE ATTEMPTING TO ACHIEVE THE BEST BALANCE BETWEEN, ON THE ONE HAND, THE ADVANTAGES OF KNOWING THE NEEDS OF A REGION WELL BY BEING ON THE SPOT AND MAKING REGIONAL DECISIONS RIGHT IN THE REGION WHENEVER POSSIBLE, AND, ON THE OTHER HAND, BEING PART OF A NATIONAL AND INTERNATIONAL SYSTEM SO AS TO ACHIEVE GREATER EFFICIENCY AND FLEXIBILITY IN SOURCES OF FUNDS AND RANGE OF SERVICES. THERE IS, OF COURSE, AMPLE ROOM FOR PURELY LOCAL FINANCIAL INSTITUTIONS AS WELL, AND THESE ARE VERY MUCH IN EVIDENCE. I AM REFERRING TO THE CREDIT UNIONS, CAISSES POPULAIRES, LOAN COMPANIES, TRUST COMPANIES, INVESTMENT FUNDS, ETC. IT TAKES ALL KINDS OF FINANCIAL INSTITUTIONS TO MAKE AN EFFICIENT CAPITAL MARKET AND

CANADA, INCLUDING ITS INDIVIDUAL REGIONS, IS PROBABLY BETTER SERVED IN THIS RESPECT THAN MOST COUNTRIES IN THE WORLD.

AN EFFICIENT FINANCIAL SYSTEM, INCLUDING THAT PART OF IT THAT IS ESSENTIALLY REGIONAL IN CHARACTER, IS FUNDAMENTALLY IMPORTANT TO THE NATIONAL ECONOMY. THIS IS BECAUSE IT IS THE SYSTEM THROUGH WHICH SAVINGS ARE DIRECTED TOWARD REAL INVESTMENT. IF THE SYSTEM DIRECTS THEM BY AND LARGE TO PROJECTS THAT ARE PRODUCTIVE THIS WILL BE REFLECTED IN NATIONAL PRODUCTIVITY PERFORMANCE, NATIONAL ECONOMIC GROWTH RATES AND NATIONAL STANDARDS OF LIVING.

Appendix I

NET USER/PROVIDER OF FUNDS: INTERPROVINCIAL STATISTICS FOR ALL CHARTERED BANKS

(\$ Million)

End of Quarter	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	N.W.T. & Yukon	H.O. & Int'l	Total Funds Moved
1974-IV	366.5	27.0	124.1	193.6	507.4	-1,399.4	-112.7	-555.5	70.9	184.0	-28.1	622.2	2,095.7
1975-IV	401.9	33.6	244.8	297.6	93.8	-1,994.6	72.5	-435.3	675.7	811.3	-50.7	-150.6	2,631.2
1976-IV	450.6	22.9	266.1	303.9	11.7	-3,414.2	115.2	-265.1	1,301.2	705.0	-52.5	555.2	3,731.8
1977-IV	420.3	24.4	143.4	357.4	1,213.7	-3,883.6	359.6	-182.1	1,765.0	1,082.3	-31.2	-1,269.2	5,366.1
1978-IV	565.3	29.3	246.3	257.7	1,183.3	-4,782.1	621.2	341.7	2,039.2	2,185.0	-3.9	-2,683.0	7,469.0
1979-IV	661.4	67.7	508.6	475.7	2,404.3	-4,760.6	624.3	424.5	4,852.5	1,864.4	24.7	-7,147.7	11,908.3

SOURCE: Bank of Canada

APPENDIX II

REGIONAL DISTRIBUTION OF
ECONOMIC AND BANKING ACTIVITY

ATLANTIC
QUEBEC
ONTARIO
MANITOBA
SASKATCHEWAN
ALBERTA
BRITISH COLUMBIA

SOURCES: BANK OF CANADA, STATISTICS CANADA, AND
ECONOMICS DIVISION OF THE ROYAL BANK OF CANADA

ATLANTIC

(% of Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>ECONOMIC ACTIVITY</u>						
Gross Domestic Product	6.1	6.2	6.1	6.1	6.0	5.9
Wages and Salaries	6.5	6.6	6.5	6.4	6.4	6.4
Personal Income	7.0	7.1	7.1	7.1	7.0	7.0
Employment	7.7	7.6	7.6	7.5	7.6	7.6
Retail Sales	8.1	8.1	8.1	8.0	8.2	8.2
Public & Private Investment	8.2	7.6	7.2	6.5	6.9	7.3
<u>SELECTED BANK ASSETS</u>						
Total Loans	6.5	6.6	6.5	6.2	6.2	6.1
Personal Loans	10.7	10.5	10.1	9.7	9.7	9.9
Business Loans	5.6	6.0	5.9	5.4	5.2	5.0
Mortgages	3.8	3.8	3.7	4.1	4.3	4.4
Loans to Institutions	15.3	21.5	19.7	20.6	18.3	12.1
Loans to Farmers	2.0	2.4	2.1	2.0	1.9	1.8
Loans to Grain Dealers	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Other Loans	5.1	4.9	5.7	5.0	7.0	8.1
<u>SELECTED BANK LIABILITIES</u>						
Total Deposits	5.3	5.4	5.3	5.3	5.4	5.2
Savings Deposits	6.2	6.2	6.3	6.3	6.4	6.3
<u>MISCELLANEOUS</u>						
Bank Branches	7.9	7.8	7.9	7.7	7.8	7.9

QUEBEC

(% of Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>ECONOMIC ACTIVITY</u>						
Gross Domestic Product	23.5	23.7	23.6	23.4	23.5	23.3
Wages and Salaries	25.2	25.0	25.0	24.9	24.8	24.4
Personal Income	24.8	24.8	25.1	25.1	25.4	25.1
Employment	26.3	26.2	25.9	25.6	25.3	25.1
Retail Sales	25.4	25.4	25.3	25.3	25.0	25.4
Public & Private Investment	22.5	24.0	22.5	23.0	21.4	21.0
<u>SELECTED BANK ASSETS</u>						
Total Loans	22.8	22.1	21.9	21.2	20.1	19.2
Personal Loans	18.9	19.0	18.6	17.9	18.1	18.8
Business Loans	27.0	25.1	24.3	23.2	21.5	19.9
Mortgages	17.4	18.4	19.5	20.3	19.7	18.6
Loans to Institutions	40.1	39.6	49.5	44.0	37.7	41.3
Loans to Farmers	5.0	4.8	4.7	4.9	5.1	6.6
Loans to Grain Dealers	2.6	1.5	2.4	3.1	2.2	2.3
Other Loans	32.8	36.7	37.1	36.3	40.1	36.1
<u>SELECTED BANK LIABILITIES</u>						
Total Deposits	19.5	20.6	20.3	19.3	18.4	17.8
Savings Deposits	18.4	18.8	18.4	17.4	16.6	16.5
<u>MISCELLANEOUS</u>						
Bank Branches	22.1	22.0	21.8	21.8	21.8	21.8

ONTARIO

(% of Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>ECONOMIC ACTIVITY</u>						
Gross Domestic Product	39.9	39.0	38.7	38.9	37.6	37.2
Wages and Salaries	42.1	41.3	41.0	41.4	40.9	40.5
Personal Income	40.3	39.5	39.3	39.3	39.0	38.8
Employment	38.6	38.5	38.4	38.5	38.6	38.7
Retail Sales	37.0	37.2	36.8	36.8	36.6	35.8
Public & Private Investment	35.9	33.8	32.0	31.6	30.9	29.3
<u>SELECTED BANK ASSETS</u>						
Total Loans	38.3	37.6	36.9	37.3	37.3	37.0
Personal Loans	38.9	38.1	37.1	38.5	37.1	36.1
Business Loans	40.4	40.4	39.5	39.4	38.6	38.0
Mortgages	37.3	38.3	37.7	37.5	38.5	38.2
Loans to Institutions	22.8	19.9	17.0	18.2	20.6	21.1
Loans to Farmers	29.8	29.4	28.9	30.1	30.6	30.9
Loans to Grain Dealers	3.8	2.4	3.6	6.2	6.6	6.7
Other Loans	39.2	36.1	34.5	32.6	41.9	45.5
<u>SELECTED BANK LIABILITIES</u>						
Total Deposits	44.3	42.7	42.5	43.6	43.8	43.4
Savings Deposits	42.7	42.0	42.2	43.1	43.5	43.1
<u>MISCELLANEOUS</u>						
Bank Branches	38.8	39.1	39.1	38.9	38.7	38.7

MANITOBA

(% of Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>ECONOMIC ACTIVITY</u>						
Gross Domestic Product	4.2	4.2	4.1	4.1	4.0	3.9
Wages and Salaries	4.1	4.2	4.1	4.0	3.9	3.9
Personal Income	4.3	4.3	4.2	4.1	4.1	4.0
Employment	4.6	4.5	4.5	4.4	4.4	4.4
Retail Sales	4.4	4.3	4.2	4.1	4.0	3.8
Public & Private Investment	4.2	4.0	4.2	4.1	4.0	3.5
<u>SELECTED BANK ASSETS</u>						
Total Loans	4.5	4.3	4.4	4.3	4.6	4.5
Personal Loans	3.9	3.9	4.0	4.0	4.1	3.9
Business Loans	2.9	2.9	3.2	3.2	3.5	3.4
Mortgages	5.2	5.0	5.1	5.0	4.7	4.6
Loans to Institutions	11.2	8.6	5.1	5.6	7.2	6.5
Loans to Farmers	8.4	9.1	9.8	10.2	10.3	10.1
Loans to Grain Dealers	44.5	26.5	26.6	23.8	26.1	28.5
Other Loans	3.2	2.9	3.0	3.0	3.3	2.3
<u>SELECTED BANK LIABILITIES</u>						
Total Deposits	4.4	4.3	4.3	4.2	4.3	4.2
Savings Deposits	5.1	5.1	4.9	4.9	4.9	4.9
<u>MISCELLANEOUS</u>						
Bank Branches	4.9	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8

SASKATCHEWAN

(% of Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>ECONOMIC ACTIVITY</u>						
Gross Domestic Product	4.3	4.3	4.2	4.0	4.3	4.3
Wages and Salaries	2.7	2.9	3.0	3.0	3.0	3.1
Personal Income	3.9	4.1	4.0	3.7	3.7	3.7
Employment	3.8	3.9	4.0	4.1	4.0	4.0
Retail Sales	4.2	4.4	4.4	4.2	4.2	4.1
Public & Private Investment	3.8	4.7	5.0	4.9	4.8	5.3
<u>SELECTED BANK ASSETS</u>						
Total Loans	3.3	3.7	3.7	3.6	3.9	3.8
Personal Loans	2.9	3.0	3.2	3.2	3.3	3.3
Business Loans	1.4	1.4	1.5	1.6	1.8	1.7
Mortgages	2.2	2.2	2.4	2.8	2.8	3.0
Loans to Institutions	1.5	1.4	1.3	1.9	2.0	2.7
Loans to Farmers	19.8	19.3	20.0	19.4	18.9	17.5
Loans to Grain Dealers	30.9	44.1	39.9	39.0	39.2	40.1
Other Loans	1.3	0.9	1.0	1.1	2.6	2.1
<u>SELECTED BANK LIABILITIES</u>						
Total Deposits	4.2	4.4	4.2	4.0	3.9	3.8
Savings Deposits	5.0	5.2	5.1	4.9	4.7	4.7
<u>MISCELLANEOUS</u>						
Bank Branches	5.2	5.1	5.1	5.0	5.0	5.0

ALBERTA
(% of Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>ECONOMIC ACTIVITY</u>						
Gross Domestic Product	10.0	10.9	11.1	11.4	12.5	13.5
Wages and Salaries	7.3	7.9	8.2	8.7	8.8	9.3
Personal Income	7.7	8.1	8.3	8.5	8.7	9.2
Employment	8.3	8.5	8.8	9.0	9.2	9.4
Retail Sales	8.3	8.9	9.3	9.6	9.9	10.5
Public & Private Investment	11.6	13.1	16.0	16.8	18.7	20.2
<u>SELECTED BANK ASSETS</u>						
Total Loans	9.7	10.5	11.4	11.9	13.3	14.7
Personal Loans	9.1	9.7	10.7	10.8	11.9	12.3
Business Loans	8.0	9.4	10.9	12.1	14.3	16.8
Mortgages	12.7	12.0	12.0	11.6	11.4	12.6
Loans to Institutions	3.3	3.4	2.8	3.8	4.6	5.7
Loans to Farmers	29.7	28.3	27.1	25.3	24.8	24.2
Loans to Grain Dealers	15.4	24.2	26.8	26.2	24.9	21.4
Other Loans	3.3	2.7	2.6	2.9	2.6	3.1
<u>SELECTED BANK LIABILITIES</u>						
Total Deposits	8.8	9.4	10.1	10.3	10.9	11.2
Savings Deposits	8.5	8.9	9.3	9.5	9.8	10.0
<u>MISCELLANEOUS</u>						
Bank Branches	9.0	9.0	9.1	9.3	9.4	9.6

BRITISH COLUMBIA

(% of Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>ECONOMIC ACTIVITY</u>						
Gross Domestic Product	12.0	11.7	12.1	12.2	11.7	11.6
Wages and Salaries	11.8	11.7	11.8	12.1	11.9	12.1
Personal Income	11.7	11.6	11.7	11.8	11.8	11.9
Employment	10.7	10.7	10.8	10.8	11.0	10.9
Retail Sales	12.1	11.6	11.7	11.8	12.0	11.9
Public & Private Investment	13.7	12.8	13.1	13.2	13.3	13.4
<u>SELECTED BANK ASSETS</u>						
Total Loans	13.6	13.7	14.0	14.0	14.3	14.3
Personal Loans	15.5	15.6	16.2	15.8	15.8	15.6
Business Loans	12.7	13.3	13.6	13.8	13.8	13.8
Mortgages	21.4	20.2	19.5	18.8	18.6	18.7
Loans to Institutions	5.7	5.3	4.2	5.4	9.0	10.0
Loans to Farmers	5.3	6.7	7.3	8.1	8.4	8.8
Loans to Grain Dealers	2.7	1.3	0.7	1.5	0.8	0.9
Other Loans	8.4	6.6	6.1	5.4	6.7	6.5
<u>SELECTED BANK LIABILITIES</u>						
Total Deposits	13.1	12.7	12.8	12.8	12.8	13.2
Savings Deposits	13.9	13.7	13.7	13.8	14.0	14.4
<u>MISCELLANEOUS</u>						
Bank Branches	12.1	12.2	12.2	12.3	12.4	12.3

APPENDICE

Mémoire présenté au
Comité sénatorial permanent
des finances nationales
relativement à ses audiences sur
Les disparités économiques régionales au Canada

par

M. Edward P. Neufeld
Premier vice-président et économiste en chef
La Banque Royale du Canada

Monsieur le président, honorables sénateurs,

C'est pour moi un honneur et un réel plaisir de comparaître devant vous. Ce n'est pas la première fois que je témoigne, mais c'est la première fois que je le fais depuis que j'occupe mon poste actuel.

Je crois avoir compris qu'il vous serait utile de connaître nos vues, les perspectives d'expansion économique et financière régionale, et d'analyser le rôle que les banques jouent en matière de développement économique régional et les rapports entre les développements financiers régionaux et l'économie nationale.

Il me faut d'abord dire d'emblée que l'expansion économique régionale, dans ses moindres détails, est pour nous d'une importance fondamentale. Et la raison en est bien simple: il y a va de nos propres intérêts. Il nous faut aujourd'hui élaborer des plans et mettre en place des structures qui donneront à notre banque une force de concurrence et un rendement économique efficace au cours des cinq ou dix prochains années. C'est ce que nous appelons notre exercice de planification stratégique. Nous sommes convaincus que notre capacité concurrentielle repose sur notre habileté à satisfaire les besoins actuels et futurs en matière de financement. Cela consiste en grande partie à savoir être à l'écoute des besoins actuels et naissants, propres à chaque région et à mettre en œuvre des structures et politiques pour répondre à ces besoins mieux que d'autres. A défaut d'une telle stratégie, nous découvririons peut-être en 1985 ou en 1990 que nous ne serions pas, en tant qu'institution, là où nous devrions ou espérons être.

Bien que notre intérêt pour l'expansion régionale s'inspire surtout de motifs personnels, il s'agit d'une force agissante qui est solidement fondée sur la qualité des antécédents personnels des directeurs et des employés de banques au Canada. Ceux-ci sont recrutés dans les villes, petites et grandes, de toutes les régions du pays. Ils connaissent leur région et beaucoup d'entre eux, semble-t-il, ont vraiment le goût de ce pays. Un certain nombre a travaillé dans plusieurs régions. J'ai l'impression qu'ils sont nombreux à comprendre instinctivement que la santé économique et politique de notre pays dépend en grande partie de la possibilité pour toutes les régions d'avoir leur part du développement.

Bien sûr, devant une organisation aussi imposante que celle des banques canadiennes (environ 154 000 employés au Canada en 1979), toute la bonne volonté et les meilleures intentions du monde peuvent être plutôt frustrées si elles ne sont pas clairement traduites dans les structures d'organisation et le dynamisme interne de l'institution. J'aimerais donc vous expliquer brièvement comment nous avons abordé ce problème pour être en mesure de répondre aux besoins bancaires des régions. Mais permettez-moi tout d'abord quelques remarques concernant les perspectives économiques des différentes régions du Canada.

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

L'histoire économique de notre pays révèle que l'expansion des régions s'est faite selon des rythmes en perpétuel changement. La souplesse de nos structures économiques et politiques a fait en sorte que l'économie a pu profiter des nouvelles occasions dans chaque région et à l'échelle du pays presque aussi rapidement qu'elles apparaissaient. Le système bancaire canadien reflète mieux que tout autre ce phénomène, tout simplement parce qu'on a décidé de permettre l'établissement de succursales d'un bout à l'autre du pays (contrairement à ce qui se fait aux États-Unis), posant ainsi les fondements d'un libre transfert des capitaux à chaque collectivité, en dépit de l'immensité du territoire et de la faible densité de la population. Alors qu'il n'y avait qu'une succursale pour 29 000 personnes en 1869, on en comptait une pour 3 000 personnes en 1910, ce qui correspond à peu près à la situation actuelle. Ce système s'est même développé si rapidement au moment de l'établissement de l'Ouest, qu'il y avait une succursale pour chaque 2 000 Canadiens dans les années 20.

Comme par le passé, les perspectives d'aujourd'hui révèlent une croissance plus rapide pour certaines régions, mais elles enregistrent toutes une certaine croissance. Pour illustrer mon propos, voici l'augmentation de l'emploi que nous prévoyons pour la période 1980-1981, par rapport à 1979.

TABLEAU 1

PRÉVISIONS D'AUGMENTATION DE L'EMPLOI

	Période de 2 ans: 1980 et 1981 (par rapport à 1979) %
ATLANTIQUE	+4,8
QUÉBEC	+3,3
ONTARIO	+3,4
MANITOBA	+2,9
SASKATCHEWAN	+4,2
ALBERTA	+11,7
COLOMBIE-BRITANNIQUE	+5,5
CANADA	+4,6

Il n'est pas surprenant que l'Alberta soit probablement la province où la croissance sera la plus forte au Canada et qu'elle soit suivie de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan; mais il est assez étonnant que la région de l'Atlantique puisse connaître une croissance plus forte que celle du Canada central.

Je voudrais maintenant considérer les perspectives de croissance économique des régions à plus long terme. Je prendrai donc la croissance du produit intérieur brut prévue à l'heure actuelle pour les diverses régions de 1980 à 1985. Ces chiffres ne sont pas rajustés à l'inflation, mais cela importe peu puisqu'il s'agit de montrer les différences de taux de croissance régionaux.

TABLEAU II

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT PAR RÉGION
(Variation procentuelle—en dollars courants)

	1980-1985 %
ATLANTIQUE	88
QUÉBEC	74
ONTARIO	75
MANITOBA	77
SASKATCHEWAN	90
ALBERTA	98
COLOMBIE-BRITANNIQUE	81
CANADA	80

Ces chiffres révèlent des perspectives de croissance ferme dans toutes les régions et exceptionnellement soutenue dans l'Ouest et les régions de l'Atlantique.

Il est peut-être intéressant de signaler l'impact qu'une telle croissance économique pourrait avoir sur l'importance économique relative des régions proportionnellement à leur part du produit intérieur brut du Canada en 1985 comparativement à 1980 et à 1975.

TABLEAU III
PRÉVISIONS DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT
RÉGIONAL

(en pourcentage du total canadien)

	1975	1980	1985
	%	%	%
ATLANTIQUE	6,1	5,9	6,1
QUÉBEC	23,7	23,1	22,4
ONTARIO	39,1	36,8	35,7
MANITOBA	4,2	3,9	3,8
SASKATCHEWAN	4,3	4,4	4,6
ALBERTA	10,9	14,4	15,8
COLOMBIE-BRITANNIQUE	11,7	11,5	11,6

Si l'on s'en tient à ces chiffres, le P.I.B. de l'Alberta pourrait, en 1985, être de l'ordre de 16% du P.I.B. du Canada, ce qui serait un changement important en comparaison de 1975 alors qu'il n'était que de 10,9%. L'Ontario au contraire représenterait environ 36% en 1985, contre 39% en 1975. Mais ces chiffres montrent également que cette modification de l'importance relative des régions ne sera probablement pas d'une portée telle qu'elle poserait des problèmes insolubles de rajustement régional.

Il vous serait peut-être utile que je fasse maintenant quelques remarques sur les activités économiques propres à la croissance de chacune des régions.

RÉGION DE L'ATLANTIQUE

Au cours des années 80, la région de l'Atlantique profitera dans l'ensemble de l'extension de la zone de pêche à 200 milles. La croissance de Terre-Neuve dépendra surtout de l'exploration et de la mise en valeur des ressources pétrolières dans des régions comme celle d'Hibernia. L'expansion de la Nouvelle-Écosse sera également reliée à l'énergie, puisque la mise en valeur de la mine de charbon de Donkin et l'exploration des gisements de gaz naturel de l'Île au Sable insuffleront de nouveaux capitaux dans l'économie. L'économie du Nouveau-Brunswick est fondée sur les ressources naturelles qui seront toujours le moteur de son développement, les principaux investissements étant faits dans l'industrie forestière et l'exploitation de minéraux telle la potasse. L'Île-du-Prince-Édouard continuera de son côté à s'appuyer massivement sur les industries touristique et agricole. Dans l'ensemble, cette région devrait vraisemblablement accroître sa part de la productivité canadienne.

QUÉBEC

Les industries traditionnelles du Québec soit, le meuble, les textiles et la chaussure, continueront de faire face à une vive concurrence internationale. L'industrie forestière, l'industrie des pâtes et papiers ainsi que la phase initiale du projet hydro-électrique de la Baie James ont maintenant atteint leur maturité. Vers la fin des années 1980, le développement prévu de nouveaux projets hydro-électriques favorisera certainement une croissance plus forte. La croissance naturelle de la population ralentit davantage au Québec que dans toute autre région du Canada. Le secteur de l'équipement de transport, relié aux achats d'avions de combat F18, et les industries plus traditionnelles de l'alimentation deviendront sans doute des secteurs clés. Tout compte fait, la production du Québec croîtra sans doute un peu plus lentement que la moyenne nationale.

ONTARIO

L'Ontario continuera de faire face à une forte concurrence mondiale sur les marchés intérieurs et étrangers. Bien que la province soit dotée d'importantes et précieuses ressources naturelles, les secteurs industriels secondaire et tertiaire seront toujours la force motrice de la croissance en Ontario. L'industrie des pâtes et papiers, qui fonctionne à capacité ou presque, devra prendre de l'essor dans les années 80 ainsi que le secteur sidérurgique

auquel on fera appel pour la construction des pipe-lines. L'industrie pétrochimique devra aussi se développer pour répondre à la demande du marché dans la mesure où l'acheminement sur de longues distances du pétrole et du gaz naturel demeurera moins coûteuse que l'expédition des produits finis. La barrière tarifaire américaine constitue un autre facteur déterminant pour l'industrie pétrochimique. Dans le secteur manufacturier, l'équipement de transport, le réoutillage de la chaîne de montage automobile et l'électronique sont tous des secteurs potentiels de croissance. La réadaptation mondiale de la production des pièces automobiles nécessitera probablement la collaboration du gouvernement afin de pouvoir concurrencer des programmes d'aide analogues mis en œuvre à l'étranger. Dans l'ensemble, compte tenu de son économie en plein développement, l'Ontario, comme le Québec, connaîtra un taux de croissance plus lent que la moyenne nationale.

MANITOBA

La croissance au Manitoba s'axera autour de l'exploitation et de l'exploration minières du zinc, du cuivre et du nickel. L'injection d'investissement additionnels dans le projet de production hydro-électrique du fleuve Nelson relancera l'économie, permettant au taux de croissance de se maintenir près de la moyenne nationale.

SASKATCHEWAN

L'accroissement de l'exploitation minière de la potasse et de l'uranium activera la croissance économique en Saskatchewan, croissance qui dépassera la moyenne nationale. Le développement du pétrole lourd constitue aussi un facteur potentiel de croissance.

ALBERTA

L'Alberta continuera d'être la province canadienne dont le taux de croissance sera le plus élevé au début des années 80. L'exploration et l'exploitation du pétrole léger, du pétrole lourd et du gaz naturel constitueront les deux forces motrices de la croissance. L'industrie pétrochimique favorisera le développement de l'assise industrielle.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

L'établissement d'une zone de pêche de 200 milles favorisera la croissance en Colombie-Britannique de la même façon que dans les provinces de l'Atlantique. En raison de la récession qui frappera les États-Unis en 1980 et au début de 1981, la croissance de l'industrie forestière, secteur traditionnel fort, ralentira de telle façon que sa contribution globale à l'économie diminuera pendant la première partie de 1980. L'industrie minière jouera un rôle prépondérant en raison de l'accroissement de la production de cuivre, de molybdène et de charbon nécessaire pour répondre à la demande mondiale. Toutefois, comme pour l'ensemble des ressources minières du Canada, cette croissance sera compensée par le ralentissement relatif de la croissance au cours des prochaines années dans les principaux pays industriels.

RÔLE DES BANQUES DANS LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

a) La distribution des fonds bancaires

Au sein du système bancaire, les fonds circulent librement d'une succursale à l'autre et d'une région à l'autre. Certaines succursales ont plus d'épargnes que de prêts et mettent donc leurs épargnes excédentaires à la disposition des autres succursales dont les possibilités de crédit excèdent les épargnes accumulées. La force motrice du système est le directeur de banque local qui est fortement incité à établir les besoins en crédit de sa localité et à y répondre.

Les banques possèdent, en fait, deux principales sources de fonds: les économies intérieures et les économies étrangères provenant de l'extérieur du pays. Le montant net des fonds fournis à chaque province (en gros, les prêts moins les économies locales) figure à l'annexe 1. Celle-ci démontre que toutes les provinces sauf l'Ontario ont reçu, dans l'ensemble, des fonds du système bancaire. L'Ontario a été un important fournisseur de fonds. Les montants relativement importants d'épargnes en Alberta et en Colombie-Britannique reflètent évidemment leur taux relativement élevé de croissance auquel j'ai déjà fait allusion.

b) *La distribution régionale du système bancaire*

L'importante relative des opérations bancaires canadiennes dans chacune des régions est étroitement reliée à leur importance économique relative, comme le démontrent les données figurant à l'annexe II. Celle-ci établit l'importance relative de chaque région compte tenu de la part qui lui revient de l'activité économique nationale totale, des actif et passif bancaires ainsi que des succursales bancaires.

A titre d'exemple, voici la répartition régionale en 1979 de l'emploi total au Canada, du produit intérieur brut, des prêts bancaires totaux, des dépôts bancaires totaux et des succursales bancaires.

TABLEAU IV
RÉPARTITION RÉGIONALE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET BANCAIRE

	(Pourcentage du total pour le Canada)				
	Emploi	Produit intérieur brut	Prêts bancaires —total	Dépôts bancaires —total	Succursales bancaires —total
	%	%	%	%	%
ATLANTIQUE	7,6	5,9	6,1	5,2	7,9
QUÉBEC	25,1	23,3	19,2	17,8	21,8
ONTARIO	38,7	37,2	37,0	43,4	38,7
MANITOBA	4,4	3,9	4,5	4,2	4,8
SASKATCHEWAN	4,0	4,3	3,8	3,8	5,0
ALBERTA	9,4	13,5	14,7	11,2	9,6
COLOMBIE-BRITANNIQUE	10,9	11,6	14,3	13,2	12,3

Cette vaste répartition relativement égale de l'activité et des installations bancaires permet au système bancaire de répondre aux différents besoins des régions individuelles.

c) *L'organisation régionale de la Banque Royale*

La façon dont les banques canadiennes s'organisent pour répondre aux besoins régionaux au Canada diffère légèrement d'une banque à l'autre. Sans entrer dans les détails, je vous esquisserai, à titre d'exemple, la démarche générale de la Banque Royale du Canada.

L'essentiel évidemment est de s'assurer que l'organisation répond aux impératifs du marché. À la Banque Royale, nous nous concentrons simultanément sur divers aspects du marché.

ASPECT GÉOGRAPHIQUE

Comme je l'ai souligné plus tôt, chaque directeur de succursale est un membre à part entière de sa localité. Il connaît bien la situation locale et les besoins de son marché. Comme je vous l'expliquerai, il peut compter sur une aide importante pour répondre à ces besoins.

De 30 à 35 succursales sont confiées à des équipes de direction régionales qui suivent leurs activités dans le domaine de la commercialisation, des ventes et de l'approbation des prêts. De leur côté, les régions sont encadrées par des districts dont les structures correspondent à celles des frontières provinciales, à l'exception du «district de l'Atlantique», qui dessert les quatre provinces de l'Est.

Chaque district est dirigé soit par un administrateur principal, un premier vice-président et directeur général, ou un vice-président et directeur général, qui est chargé de l'expansion des affaires de la banque et des activités du réseau de succursales du district. Bien que les services d'appoint des districts varient, ils ont tous des compétences en commercialisation, planification des besoins en main-d'œuvre et formation du personnel, efficacité des opérations des succursales, gestion des locaux, gestion financière, et politiques et approbations en matière de prêts. Les districts sont également appuyés par quatre groupes de spécialistes du siège social, chargés respectivement de l'économie, de la planification et de l'organisation commerciales, du personnel et, enfin, des affaires publiques.

Le processus de gestion assure une décentralisation appréciable du pouvoir d'exploitation.

Le marché

Il y a trois grands groupes de clients: le client du marché du détail, le client commercial, et les grandes sociétés nationales ou multinationales.

Pour ce qui est du service offert aux deux premiers groupes par le réseau de succursales, une attention particulière est accordée à la gestion du marché au niveau tant du district que du pays. En résumé, nous devons voir à ce que nous nous répondions de façon satisfaisante aux besoins du consommateur, de l'entreprise indépendante, du secteur manufacturier, etc., en ce qui concerne l'expansion, les prix et la prestation de services d'envergure nationale, qui tiennent toutefois compte des exigences régionales.

Pour servir les sociétés faisant affaire au niveau interprovincial ou multinational, nous appuyons le réseau de succursales en nommant dans chacune d'elles un directeur des comptes, chargé de déterminer et de coordonner les besoins du client à l'échelle mondiale.

La spécialisation de l'industrie

Le réseau de succursales est également appuyé par des groupes de spécialistes de l'industrie. Par exemple, pour l'industrie de l'agriculture, la banque possède depuis quelques années un service agricole établi à Winnipeg et des spécialistes de l'agrobiologie œuvrant dans les districts. De même, le réseau est appuyé par des ingénieurs miniers et pétroliers faisant partie d'équipes établies à Calgary, à Toronto et à Vancouver; vous avez peut-être vu récemment les annonces dans lesquelles nous faisons état d'un renforcement notable de ce dernier groupe. Depuis 1973, nous desservons le commerce international canadien par l'entremise de centres internationaux spécialisés situés à Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Regina, Calgary et Vancouver. Plus tôt cette année, nous avons constitué un groupe de spécialistes chargés qui ont eu pour tâche d'aider les succursales dans le domaine de l'immobilier et de la construction.

Notre politique de décentralisation part du principe voulant que la banque pourra ainsi mieux connaître les besoins des localités, ce qui ne peut qu'améliorer notre position concurrentielle à l'égard des activités financières.

RAPPORT ENTRE L'EXPANSION FINANCIÈRE RÉGIONALE ET L'ÉCONOMIE NATIONALE

(A) POLITIQUES ET CONTEXTES NATIONAUX

Le contexte national monétaire, économique et financier revêt évidemment une importance cruciale pour l'expansion et les conditions financières au sein d'une région; en fait, les deux ne peuvent être séparés. On ne peut par conséquent surestimer l'importance, pour l'expansion régionale, des politiques nationales monétaires, fiscales et industrielles, qui amèneront la stabilité économique, monétaire et financière, ainsi que le contrôle de l'inflation, l'encouragement de la productivité et la création d'emplois.

(B) FINANCEMENT RÉGIONAL ET NATIONAL

Il est également important pour le financement régional d'avoir un système financier national efficace, au sein duquel l'argent peut circuler librement. Bon nombre des grands emprunteurs régionaux obtiennent leurs fonds sur les marchés financiers nationaux et internationaux. Des obstacles à ce financement seraient-ils placés que l'expansion régionale en subirait inévitablement les conséquences.

(C) LES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS RÉGIONAUX ET L'ÉCONOMIE NATIONALE

En décentralisant leurs activités, les banques cherchent à atteindre le meilleur équilibre entre, d'une part, les avantages qu'il y a à bien connaître les besoins d'une région, en étant sur place et en prenant les décisions au niveau régional dans la mesure du possible et, d'autre part, l'opportunité d'être partie intégrante d'un système national et international, de façon à atteindre une efficacité et une souplesse accrues au niveau des sources de financement et de la gamme des services. Il y a évidemment place aussi pour les établissements financiers à caractère purement local, qui sont très en évidence, je pense ici aux caisses de crédit, aux caisses populaires, aux sociétés de prêt et de fiducie, aux sociétés de placement, etc. Il faut toutes sortes d'établissements financiers pour faire un marché de capitaux efficace. À cet égard, le Canada, avec ses diverses régions, est probablement mieux servi que la plupart des pays du monde.

Un système financier efficace, comportant des établissements à caractère essentiellement régional, est d'une importance capitale pour l'économie nationale, car c'est par lui que les épargnes sont acheminées vers un véritable placement. Si on les achemine de façon générale vers des projets productifs, cela ne peut que se refléter sur le rendement de la productivité nationale, sur les taux de la croissance économique nationale et sur le niveau de vie national.

ANNEXE I

UTILISATEUR/BAILLEUR NET: STATISTIQUES INTERPROVINCIALES POUR TOUTES LES BANQUES À CHARTE

(en millions de dollars)

Fin de trimestre	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	T.N.-O. C.-B. et Yukon	S. S. et succ. de l'étr.	Total
1974-IV	366.5	27.0	124.1	193.6	507.4	-1,399.4	-112.7	-555.5	70.9	184.0	-28.1	2,095.7
1975-IV	401.9	33.6	244.8	297.6	93.8	-1,994.6	72.5	-435.3	675.7	811.3	-50.7	2,631.2
1976-IV	450.6	22.9	266.1	303.9	11.7	-3,414.2	115.2	-265.1	1,301.2	705.0	-52.5	3,731.8
1977-IV	420.3	24.4	143.4	357.4	1,213.7	-3,883.6	359.6	-182.1	1,765.0	1,082.3	-31.2	5,366.1
1978-IV	565.3	29.3	264.3	257.7	1,183.3	-4,782.1	621.2	341.7	2,039.2	2,185.0	-3.9	7,469.0
1979-IV	661.4	67.7	508.6	475.7	2,404.3	-4,760.6	624.3	424.5	4,852.5	1,864.4	24.7	11,908.3

Source: Banque du Canada

ANNEXE II

RÉPARTITION RÉGIONALE DES
ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET BANCAIRES

PROVINCES ATLANTIQUES
QUÉBEC
ONTARIO
MANITOBA
SASKATCHEWAN
ALBERTA
COLOMBIE-BRITANNIQUE

SOURCES: BANQUE DU CANADA, STATISTIQUE CANADA ET LA DIVISION DE L'ÉCONOMIQUE
DE LA BANQUE ROYALE DU CANADA

PROVINCES ATLANTIQUES
(Pourcentage des activités économiques
et bancaires au Canada)

1974 1975 1976 1977 1978 1979

ACTIVITÉS**ÉCONOMIQUES**

Produit national brut	6,1	6,2	6,1	6,1	6,0	5,9
Rémunération	6,5	6,6	6,5	6,4	6,4	6,4
Revenu personnel	7,0	7,1	7,1	7,1	7,0	7,0
Emploi	7,7	7,6	7,6	7,5	7,6	7,6
Ventes au détail	8,1	8,1	8,1	8,0	8,2	8,2
Investissements publics et privés	8,2	7,6	7,2	6,5	6,9	7,3

**CERTAINS ÉLÉMENTS
D'ACTIF DE LA
BANQUE**

Total des prêts	6,5	6,6	6,5	6,2	6,2	6,1
Prêts personnels	10,7	10,5	10,1	9,7	9,7	9,9
Prêts commerciaux	5,6	6,0	5,9	5,4	5,2	5,0
Hypothèques	3,8	3,8	3,7	4,1	4,3	4,4
Prêts consentis à des institutions	15,3	21,5	19,7	20,6	18,3	12,1
Prêts consentis à des cultivateurs	2,0	2,4	2,1	2,0	1,9	1,8
Prêts consentis à des négociants en céréales	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Autres prêts	5,1	4,9	5,7	5,0	7,0	8,1

**CERTAINS ÉLÉMENTS
DU PASSIF DE LA
BANQUE**

Total des dépôts	5,3	5,4	5,3	5,3	5,4	5,2
Dépôts d'épargne	6,2	6,2	6,3	6,3	6,4	6,3

DIVERS

Succursales de banques	7,9	7,8	7,9	7,7	7,8	7,9
------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

QUÉBEC
(Pourcentage des activités économiques
et bancaires au Canada)

1974 1975 1976 1977 1978 1979

ACTIVITÉS**ÉCONOMIQUES**

Produit national brut	23,5	23,7	23,6	23,4	23,5	23,3
Rémunération	25,2	25,0	25,0	24,9	24,8	24,4
Revenu personnel	24,8	24,8	25,1	25,1	25,4	25,1
Emploi	26,3	26,2	25,9	25,6	25,3	25,1
Ventes au détail	25,4	25,4	25,3	25,3	25,0	25,4
Investissements publics et privés	22,5	24,0	22,5	23,0	21,4	21,0

**CERTAINS ÉLÉMENTS
D'ACTIF DE LA
BANQUE**

Total des prêts	22,8	22,1	21,9	21,2	20,1	19,2
Prêts personnels	18,9	19,0	18,6	17,9	18,1	18,8
Prêts commerciaux	27,0	25,1	24,3	23,2	21,5	19,9
Hypothèques	17,4	18,4	19,5	20,3	19,7	18,6
Prêts consentis à des institutions	40,1	39,6	49,5	44,0	37,7	41,3
Prêts consentis à des cultivateurs	5,0	4,8	4,7	4,9	5,1	6,6
Prêts consentis à des négociants en céréales	2,6	1,5	2,4	3,1	2,2	2,3
Autres prêts	32,8	36,7	37,1	36,3	40,1	36,1

**CERTAINS ÉLÉMENTS
DU PASSIF DE LA
BANQUE**

Total des dépôts	19,5	20,6	20,3	19,3	18,4	17,8
Dépôts d'épargne	18,4	18,8	18,4	17,4	16,6	16,5

DIVERS

Succursales de banques	21,1	22,0	21,8	21,8	21,8	21,8
------------------------	------	------	------	------	------	------

ONTARIO

(Pourcentage des activités économiques et bancaires au Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES						
Produit national brut	39,9	39,0	38,7	38,9	37,6	37,2
Rémunération	42,1	41,3	41,0	41,4	40,9	40,5
Revenu personnel	40,3	39,5	39,3	39,3	39,0	38,8
Emploi	38,6	38,5	38,4	38,5	38,6	38,7
Ventes au détail	37,0	37,2	36,8	36,8	36,6	35,8
Investissements publics et privés	35,9	33,8	32,0	31,6	30,9	29,3

CERTAINS ÉLÉMENTS D'ACTIF DE LA BANQUE

Total des prêts	38,3	37,6	36,9	37,3	37,3	37,0
Prêts personnels	38,9	38,1	37,1	38,5	37,1	36,1
Prêts commerciaux	40,4	40,4	39,5	39,4	38,6	38,0
Hypothèques	37,3	38,3	37,7	37,5	38,5	38,2
Prêts consentis à des institutions	22,8	19,9	17,0	18,2	20,6	21,1
Prêts consentis à des cultivateurs	29,8	29,4	28,9	30,1	30,6	30,9
Prêts consentis à des négociants en céréales	3,8	2,4	3,6	6,2	6,6	6,7
Autres prêts	39,2	36,1	34,5	32,6	41,9	45,5

CERTAINS ÉLÉMENTS DU PASSIF DE LA BANQUE

Total des dépôts	44,3	42,7	42,5	43,6	43,8	43,4
Dépôts d'épargne	42,7	42,0	42,2	43,1	43,5	43,1

DIVERS

Succursales de banques	38,8	39,1	39,1	38,9	38,7	38,7
------------------------	------	------	------	------	------	------

MANITOBA

(Pourcentage des activités économiques et bancaires au Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES						
Produit national brut	4,2	4,2	4,1	4,1	4,0	3,9
Rémunération	4,1	4,2	4,1	4,0	3,9	3,9
Revenu personnel	4,3	4,3	4,2	4,1	4,1	4,0
Emploi	4,6	4,5	4,5	4,4	4,4	4,4
Ventes au détail	4,4	4,3	4,2	4,1	4,0	3,8
Investissements publics et privés	4,2	4,0	4,2	4,1	4,0	3,5

CERTAINS ÉLÉMENTS D'ACTIF DE LA BANQUE

Total des prêts	4,5	4,3	4,4	4,3	4,6	4,5
Prêts personnels	3,9	3,9	4,0	4,0	4,1	3,9
Prêts commerciaux	2,9	2,9	3,2	3,2	3,5	3,4
Hypothèques	5,2	5,0	5,1	5,0	4,7	4,6
Prêts consentis à des institutions	11,2	8,6	5,1	5,6	7,2	6,5
Prêts consentis à des cultivateurs	8,4	9,1	9,8	10,2	10,3	10,1
Prêts consentis à des négociants en céréales	44,5	26,5	26,6	23,8	26,1	28,5
Autres prêts	3,2	2,9	3,0	3,0	3,3	2,3

CERTAINS ÉLÉMENTS DU PASSIF DE LA BANQUE

Total des dépôts	4,4	4,3	4,3	4,2	4,3	4,2
Dépôts d'épargne	5,1	5,1	4,9	4,9	4,9	4,9

DIVERS

Succursales de banques	4,9	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

SASKATCHEWAN

(Pourcentage des activités économiques et bancaires au Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES						
Produit national brut	4,3	4,3	4,2	4,0	4,3	4,3
Rémunération	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	3,1
Revenu personnel	3,9	4,1	4,0	3,7	3,7	3,7
Emploi	3,8	3,9	4,0	4,1	4,0	4,0
Ventes au détail	4,2	4,4	4,4	4,2	4,2	4,1
Investissements publics et privés	3,8	4,7	5,0	4,9	4,8	5,3

CERTAINS ÉLÉMENTS D'ACTIF DE LA BANQUE

Total des prêts	3,3	3,7	3,7	3,6	3,9	3,8
Prêts personnels	2,9	3,0	3,2	3,2	3,3	3,3
Prêts commerciaux	1,4	1,4	1,5	1,6	1,8	1,7
Hypothèques	2,2	2,2	2,4	2,8	2,8	3,0
Prêts consentis à des institutions	1,5	1,4	1,3	1,9	2,0	2,7
Prêts consentis à des cultivateurs	19,8	19,3	20,0	19,4	18,9	17,5
Prêts consentis à des négociants en céréales	30,9	44,1	39,9	39,0	39,2	40,1
Autres prêts	1,3	0,9	1,0	1,1	2,6	2,1

CERTAINS ÉLÉMENTS DU PASSIF DE LA BANQUE

Total des dépôts	4,2	4,4	4,2	4,0	3,9	3,8
Dépôts d'épargne	5,0	5,2	5,1	4,9	4,7	4,7

DIVERS

Succursales de banques	5,2	5,1	5,1	5,0	5,0	5,0
------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

ALBERTA

(Pourcentage des activités économiques et bancaires au Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES						
Produit national brut	10,0	10,9	11,1	11,4	12,5	13,5
Rémunération	7,3	7,9	8,2	8,7	8,8	9,3
Revenu personnel	7,7	8,1	8,3	8,5	8,7	9,2
Emploi	8,3	8,5	8,8	9,0	9,2	9,4
Ventes au détail	8,3	8,9	9,3	9,6	9,9	10,5
Investissements publics et privés	11,6	13,1	16,0	16,8	18,7	20,2

CERTAINS ÉLÉMENTS D'ACTIF DE LA BANQUE

Total des prêts	9,7	10,5	11,4	11,9	13,3	14,7
Prêts personnels	9,1	9,7	10,7	10,8	11,9	12,3
Prêts commerciaux	8,0	9,4	10,9	12,1	14,3	16,8
Hypothèques	12,7	12,0	12,0	11,6	11,4	12,6
Prêts consentis à des institutions	3,3	3,4	2,8	3,8	4,6	5,7
Prêts consentis à des cultivateurs	29,7	28,3	27,1	25,3	24,8	24,2
Prêts consentis à des négociants en céréales	15,4	24,2	26,8	26,2	24,9	21,4
Autres prêts	3,3	2,7	2,6	2,9	2,6	3,1

CERTAINS ÉLÉMENTS DU PASSIF DE LA BANQUE

Total des dépôts	8,8	9,4	10,1	10,3	10,9	11,2
Dépôts d'épargne	8,5	8,9	9,3	9,5	9,8	10,0

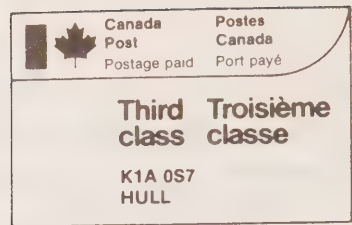
DIVERS

Succursales de banques	9,0	9,0	9,1	9,3	9,4	9,6
------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

COLOMBIE-BRITANNIQUE

(Pourcentage des activités économiques et
bancaires au Canada)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES						
Produit national brut	12,0	11,7	12,1	12,2	11,7	11,6
Rémunération	11,8	11,7	11,8	12,1	11,9	12,1
Revenu personnel	11,7	11,6	11,7	11,8	11,8	11,9
Emploi	10,7	10,7	10,8	10,8	11,0	10,9
Ventes au détail	12,1	11,6	11,7	11,8	12,0	11,9
Investissements publics et privés	13,7	12,8	13,1	13,2	13,3	13,4
CERTAINS ÉLÉMENTS D'ACTIF DE LA BANQUE						
Total des prêts	13,6	13,7	14,0	14,0	14,3	14,3
Prêts personnels	15,5	15,6	16,2	15,8	15,8	15,6
Prêts commerciaux	12,7	13,3	13,6	13,8	13,8	13,8
Hypothèques	21,4	20,2	19,5	18,8	18,6	18,7
Prêts consentis à des institutions	5,7	5,3	4,2	5,4	9,0	10,0
Prêts consentis à des cultivateurs	5,3	6,7	7,3	8,1	8,4	8,8
Prêts consentis à des négociants en céréales	2,7	1,3	0,7	1,5	0,8	0,9
Autres prêts	8,4	6,6	6,1	5,4	6,7	6,5
CERTAINS ÉLÉMENTS DU PASSIF DE LA BANQUE						
Total des dépôts	13,1	12,7	12,8	12,8	12,8	13,2
Dépôts d'épargne	13,9	13,7	13,7	13,8	14,0	14,4
DIVERS						
Succursales de banques	12,1	12,2	12,2	12,3	12,4	12,3



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Dr. E. P. Neufeld, Senior Vice-President and Chief Economist, Royal Bank of Canada.

M. E. P. Neufeld, premier vice-président et économiste en chef, Banque Royale du Canada.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980

Première session,
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

DEPT. OF FINANCE

Tuesday, July 15, 1980

Le mardi 15 juillet 1980

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Sixth Proceedings on:
Examination of Government Policy
and Regional Disparities
(Main Estimates 1980-81)

Sixième fascicule concernant:
Examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980-81)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 15, 1980
(9)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Benidickson, Charbonneau, Doody, Godfrey, Grosart, Leblanc, Murray, Thériault. (10)

In Attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witnesses from the Department of Energy, Mines and Resources were heard:

Mr. M. A. Cohen, Deputy Minister;

Mr. Ross Toombs, Senior Advisor, Energy Policy Coordination.

A paper entitled "Energy in Canada" prepared by the Department of Energy, Mines and Resources was ordered to be printed as Appendix "7-A" to these proceedings.

At 5:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 JUILLET 1980
(9)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30, pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-81).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Benidickson, Charbonneau, Doody, Godfrey, Grosart, Leblanc, Murray, Thériault. (10)

Aussi présents: M. Peter Dobell et M. Peter Sagar, du Centre parlementaire.

Les témoins suivants du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources sont entendus:

M. M. A. Cohen, sous-ministre;

M. Ross Toombs, conseiller principal, Coordination de la politique énergétique.

Il est ordonné qu'un document intitulé «L'Énergie au Canada», préparé par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, soit joint aux présentes délibérations (*Appendice «7-A»*).

A 17 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, July 15, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2.30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980/81).

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, as we resume our hearings on government policy and regional disparities, you will be interested to know that this is the twentieth hearing on this subject and that out twenty-first will be held on Thursday next, when we shall have before us Mr. S. R. Blair, President and Chief Executive Officer of Alberta Gas Trunk Line Company, and Mr. C. W. Daniel, President and Chief Executive Officer of Shell Company of Canada.

We have scheduled a meeting for next Tuesday with Dr. Nininger, of the Conference Board, and for the following Thursday with officials of the New Brunswick government. Those meetings, of course, will be subject to whether or not Parliament adjourns in the meantime, so we shall just have to see what happens between now and then.

We are honoured to have with us today Mr. Marshall Cohen, Deputy Minister of Energy, Mines and Resources. With him in Mr. Ralph Toombs, the Senior Adviser on Energy Policy Co-ordination.

Mr. Cohen was to be with us on June 17, but you will recall that at that time there was a sudden meeting between his minister and Mr. Leitch, the Alberta minister of Energy and Natural Resources. Mr. Cohen was required for those purposes, so he asked if he could come at a later date, and that later date has now arrived.

I do not think I need go into a great deal of detail about Mr. Cohen's biography, except that you may be interested to know that he is a lawyer and not an economist. Most people think he is an economist, but he is in fact a lawyer. Not only is he a lawyer, but he is in fact a graduate of Osgoode Hall Law School. Since I graduated there in 1950, I am appalled to see that he graduated in 1960.

Perhaps Mr. Cohen is best known for his work with the Department of Finance, where he was responsible for tax policy and federal-provincial relations. He was at one time, following that, with the Department of Energy, Mines and Resources as Deputy Minister, and then for a brief time he was with the Department of Industry, Trade and Commerce. He has now returned to EMR.

I am not sure if it is meaningful or not, but a note on his biography adds that during the period 1977 to 1978 Mr. Cohen spent seven months at the Kennedy School of Government and Harvard University. I assume that was some type of holiday you had,

Mr. Cohen: I was working very, very hard, I assure you.

The Chairman: We have a long paper entitled "Energy in Canada," which was produced by the department for these hearings. I should like to suggest to honourable senators that

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 15 juillet 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la politique du gouvernement en matière des disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, comme nous reprenons aujourd'hui nos audiences sur la politique du gouvernement en matière de disparités régionales, vous serez sans doute intéressés de savoir qu'il s'agit aujourd'hui de la 20^e séance sur le sujet et que lors de la 21^e séance, qui aura lieu jeudi prochain, nous recevrons MM. S. R. Blair, président et administrateur principal de la société *Alberta Gas Trunk Line*, et C. W. Daniel, président et administrateur principal de Shell Canada.

Nous avons prévu une réunion mardi prochain avec M. Mininger du Conference Board et une autre jeudi prochain avec des représentants du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Ces réunions auront évidemment lieu si le Parlement n'ajourne pas d'ici là. Il nous reste à voir quelle tournure prendront les événements.

Nous avons l'honneur aujourd'hui d'accueillir M. Marshall Cohen, sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. M. Ralph Toombs, conseiller supérieur sur la coordination de la politique énergétique, l'accompagne.

M. Cohen devait nous visiter le 17 juin, mais comme vous vous en souviendrez, une réunion imprévue a eu lieu à ce moment-là entre son ministre et M. Leitch, ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles de l'Alberta. Comme le ministre avait besoin de ses services, M. Cohen nous a demandé de venir témoigner à une date ultérieure.

Je ne crois pas que je doive vous exposer en détails la biographie de M. Cohen, mais vous serez sans doute intéressés de savoir qu'il est avocat et non économiste comme la plupart des gens le pense. Non seulement il est avocat, mais il est un diplômé du *Osgoode Hall Law School*. Comme je suis de la promotion de 1950, je suis consterné d'apprendre qu'il est de celle de 1960.

M. Cohen a bâti sa réputation lorsqu'il était au ministère des Finances, où il était chargé de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales. Il est ensuite passé au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à titre de sous-ministre et a ensuite fait un bref séjour au ministère de l'Industrie et du Commerce pour ensuite revenir à l'EMR.

Je me demande si je dois le signaler, mais sa biographie mentionne que de 1977 à 1978, M. Cohen a passé sept mois à la *Kennedy School of Government* de l'Université Harvard. Je suppose que vous y étiez en vacances.

M. Cohen: J'y ai travaillé d'arrache pied, je vous l'assure.

Le président: En prévision de cette audience, le Ministère a rédigé un long document intitulé «Énergie au Canada». Je propose, honorables sénateurs, que ce document soit imprimé

[Text]

that be printed as an appendix to today's proceedings. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of appendix see pp. 7A:1)

The Chairman: I hope honourable senators have had an opportunity to read that paper, because it is most interesting.

Mr. Cohen, I understand you have an opening statement. If you will proceed, we will then proceed to questioning with Senator Charbonneau as the lead questioner.

Mr. M. A. Cohen, Deputy minister of Energy, Mines and Resources: Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, at the suggestion of your chairman I will make a short opening statement which is in general terms but which I think will be helpful to set the context for questioning. If I may just read that statement for the record, we can then pick it up from there.

Perhaps I could begin with the most obvious of all statements and say to you that the essence of the world energy problem today is the availability and price of oil. Today oil provides more than 40 per cent of the world's primary energy requirements, compared to 21 per cent 20 years ago, in 1960. That is double. The total world consumption of oil has tripled over the past two decades. The capacity of the United States, in particular, to supply its own needs has declined substantially. It now depends for more than half of its needs on imported oil. This has placed a substantial additional burden on the world's oil markets, as have the demands of other major industrial countries that remain heavily dependent on imported oil supplies.

By the mid-1970s the large multinational oil companies had lost their dominance over world oil production and a new force had emerged, OPEC. OPEC, as an organization, has succeeded. Oil prices that were less than \$2 a barrel in 1960, and still less than \$2 a barrel in 1970, are now \$36 or more.

In addition, and most important, the traditional marketing and supply roles of the major oil companies are being substantially reduced by OPEC's initiatives in state-to-state deals. That is a phenomenon I think we have not seen the end of.

After the first OPEC interventions in the mid-1970s, the primary concern of the industrial world was continuity of supply, but experience since then has shown us that price is equally important. The problem is the effect of these rapidly rising oil prices on the economies of the consuming nations—both their ability to access supply and the impact of those higher prices on their output and performance.

In short, the world is experiencing a major economic crisis brought on by political decisions to raise the price of OPEC oil. The world has weathered so far each oil supply crisis, including even the upheavals recently in Iran; but the economies of the industrialized world, including Canada's, have

[Traduction]

en annexe au procès-verbal de ce jour. Cette proposition est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

(Pour le texte du document, voir pp. 7A:1)

Le président: J'espère, honorables sénateurs, que vous avez pu lire ce document fort intéressant.

Monsieur Cohen, je vous invite maintenant à faire votre déclaration préliminaire. Le sénateur Charbonneau entamera ensuite la période des questions.

M. M. A. Cohen, sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Je vous remercie, Monsieur le président.

Honorables sénateurs, comme l'a proposé le président, je ferai une courte déclaration préliminaire qui sera assez générale, mais qui aidera, je l'espère, à situer le contexte. Si vous me le permettez, je lirai cette déclaration pour le compte rendu et je répondrai ensuite à vos questions.

Je commencerai d'abord par une lapalissade en vous disant que la disponibilité et le prix du pétrole constituent le nœud du problème que connaît, à l'heure actuelle le monde en matière d'énergie. Aujourd'hui, le pétrole répond à 40 p. 100 des besoins énergétiques fondamentaux du monde comparativement à 21 p. 100 en 1960, c'est-à-dire il y a à peine 20 ans. La consommation mondiale en pétrole a triplé au cours des deux dernières décennies. Les États-Unis, en particulier, répondent de moins en moins à leurs propres besoins. Ce pays dépend maintenant du pétrole importé pour la moitié de ses besoins. Cette dépendance accrue des États-Unis, ainsi que les exigences d'autres importants pays industrialisés qui dépendent lourdement des approvisionnements en pétrole importé, ont sensiblement accru le fardeau imposé aux marchés pétroliers mondiaux.

Vers la fin des années soixante-dix, les principales sociétés pétrolières multinationales avaient cessé de dominer la production pétrolière mondiale avec la venue d'une nouvelle force, l'OPEP. En tant qu'organisme, l'OPEP a atteint ses buts. Le prix du baril de pétrole, qui était inférieur à \$2 en 1960 et encore en 1970, est maintenant passé à au moins \$36.

Fait encore plus important, les initiatives prises par l'OPEP en vue de conclure des accords individuels avec les États du monde ont sensiblement réduit le rôle joué par les principales sociétés pétrolières en matière de commercialisation et d'approvisionnement. Ce phénomène dont nous n'avons pas encore ressenti pleinement les conséquences n'est pas sur le point de disparaître.

Après les premières interventions de l'OPEP vers 1975, la sécurité de l'approvisionnement constituait la principale préoccupation du monde industriel. Nous avons aussi appris depuis que le prix est un facteur tout aussi important. En effet, la hausse rapide des prix du pétrole a de graves conséquences sur les économies des nations consommatrices, tant sur la sécurité de leur approvisionnement que sur leur production et leur rendement.

Bref, le monde traverse une importante crise économique provoquée par la décision politique prise par l'OPEP d'augmenter le prix du pétrole. Jusqu'à maintenant, le monde a survécu à chaque crise du pétrole et même aux événements récents survenus en Iran, mais les économies du monde indus-

[Text]

been hit hard, to the point where their great momentum of the pre-1975 decade has been halted and in some cases reversed.

The outlook for the next decade is not encouraging. The International Energy Agency's forecast of oil supply and demand indicates shortfalls in 1985 and 1990, despite what may be optimistic expectations of production from some key countries such as Saudi Arabia and Iran.

The IEA forecast also assumes that oil demand growth rates that are modest by historical standards, and under which it will be hard to remain under reasonable economic growth conditions, will continue. These projected shortfalls are, of course, notional. The market, however imperfect, will force supply and demand into balance. The real issue is at what cost that will be to the consuming countries, both in terms of price and also as that translates itself into economic performance.

Recognizing the harsh economic consequences of oil prices suggested by these forecasts, the industrialized countries are accelerating their efforts to reduce their dependency on OPEC oil. For many consuming countries the transition to a more efficient, sustainable and secure energy structure will be lengthy and difficult. Most countries face agonizing, costly and controversial choices, such as heavy reliance on coal or nuclear power—options that are coloured by environmental, safety and health concerns.

Renewable forms of energy, though promising, are not yet sufficiently developed to take up the slack. Conservation efforts are proceeding, but major reductions in consumption will take time, as behaviour patterns in industrial structures premised on cheap energy are modified slowly.

Clearly the world economy faces a decade of traumatic adjustment and transformation, supply uncertainties and unpredictable world oil prices. This means low rates of economic growth and persistent inflation as the world economy adjusts to successive price shocks.

Clearly, too, any country able to dissociate itself from the world oil market of the 80s should do so, and quickly. Canada is one of the few countries that can do this, and we ought to do it both for ourselves and in order to relieve the pressure on the rest of the world's demanders of oil.

Canada's position in this unsettled energy world is unusual. Unlike any of its industrial partners we are a net exporter of energy. In no sense, however, does this insulate Canada from the new energy concerns affecting the rest of the world, because Canada has the same weakness as most other industrial countries: we depend on imported oil. Some 450,000 barrels a day or 25 per cent of Canadian oil consumption is now imported. This dependence is expected to grow during the mid-1980s at the same time as our exports of natural gas,

[Traduction]

trialisé, y compris celle du Canada, ont été si gravement touchées que la forte croissance qui a marqué la décennie précédant 1975 a été stoppée et s'est même transformée en récession dans certains cas.

Les perspectives pour la prochaine décennie ne sont guère encourageantes. D'après les prévisions de l'Agence internationale de l'énergie au sujet de l'approvisionnement et de la demande en pétrole, des pénuries se feront sentir en 1985 et en 1990, malgré l'optimisme des prévisions concernant la production de certains pays clés comme l'Arabie Saoudite et l'Iran.

L'AIE présume aussi que les taux de croissance de la demande en pétrole, qui sont modestes comparativement à ceux du passé, se maintiendront en dépit du fait qu'ils entraînent une croissance économique raisonnable. Ces pénuries projetées sont évidemment imaginaires. Le marché, malgré ses imperfections, forcera l'offre et la demande à s'équilibrer. La question est de savoir ce qu'il en coûtera aux pays consommateurs tant au point de vue monétaire qu'au point de vue du rendement économique.

Conscient du fait que l'augmentation prévue des prix du pétrole aura de graves conséquences économiques, les pays industrialisés accroissent leurs efforts en vue de réduire leur dépendance envers le pétrole de l'OPEP. Pour de nombreux pays consommateurs, la transition à une structure énergétique plus efficace, plus viable et plus sûre sera longue et difficile. La plupart des pays font face à des choix difficiles, coûteux et controversés comme l'utilisation accrue du charbon ou de l'énergie nucléaire qui soulèvent des inquiétudes en matière de protection de l'environnement, de la sécurité et de la santé.

Bien que prometteuses, les sources d'énergie renouvelables ne sont pas encore suffisamment développées pour prendre la relève. Des programmes de conservation sont en œuvre, mais la consommation mettra du temps à diminuer sensiblement et l'industrie apprend lentement à modifier son comportement fondé sur l'assurance d'un approvisionnement en énergie à bon marché.

De toute évidence, l'économie mondiale devra faire face, au cours de la prochaine décennie, à des ajustements difficiles, à des approvisionnements incertains et à des prix imprévisibles au chapitre du pétrole. Par conséquent, la croissance économique sera faible et l'inflation persistera pendant que l'économie mondiale s'adaptera aux augmentations successives de prix.

Tout pays pouvant se dissocier du marché pétrolier mondial au cours des années 1980 devrait le faire rapidement. Le Canada est l'un des rares pays à se trouver dans cette position. Nous devrions le faire non seulement pour notre propre bien, mais pour remédier aux pressions qui se font sentir sur le reste des pays consommateurs de pétrole.

Dans ce monde assoiffé d'énergie, le Canada se trouve dans une position inhabituelle. Contrairement à nos partenaires industriels, nous sommes un exportateur net d'énergie. Cet avantage ne met en aucune façon le Canada à l'abri de la crise énergétique que traverse le monde, parce qu'il dépend du pétrole importé comme la plupart des autres pays industriels. Le Canada importe maintenant quelque 450,000 barils de pétrole par jour, soit 25% de sa consommation pétrolière. On s'attend que cette dépendance augmentera vers 1985 au

[Text]

electricity and coal will likely be rising. All of this will happen unless we change our policies. Such a pattern of imports and exports made economic sense at one time, but not now. Growing dependence on imported oil is unnecessary. It exposes us to economic and political pressures that we need not necessarily endure. It makes Canadians doubt their energy future when, in reality, energy is one of our great strengths.

For some years we have had the technical ability to become self-sufficient, principally by using, in the domestic market, more of the fuels we now export. Right now Canada has enough capacity to produce oil, natural gas, electricity and other energy sources to displace completely our oil imports and still have substantial quantities of energy available to be exported. With determined efforts to restrain energy demands, this independence could last into the 1990s. Recent large additions to the domestic supply of natural gas now provide a further basis for a concerted effort to substitute domestic fuels for foreign energy.

The dramatic rise in oil prices since the mid-1970s and the potential economic cost of reliance on insecure supplies of imported oil provide a powerful economic and political rationale for reducing oil's share of our energy market.

This is the key distinction between Canada's energy position and that of its major industrial partners. Our energy problem is manageable if we act now to reduce oil dependence. Canada has the energy resource base to support a relatively quick and painless shift away from world oil. We also have the time, if we play our cards right, to adjust long-term needs, to bring on new renewable energy forms and to make the changes to more efficient energy use. Existing fuels, such as natural gas, will provide a bridge not available to most other countries over the next decade, and perhaps longer, to bring us to very secure and independent supplies.

I wonder if I could make one more comment before we begin questions. You have me, in one sense, gentlemen, at a disadvantage, with regard to the timing of my appearance before you. As you know, negotiations are now in train between the government of Canada and the producing provinces with regard to an oil agreement, and I am under a certain handicap with regard to being as forthcoming as I would like to be. If I duck questions, therefore, or indicate that I would rather not answer, I hope you will accept my apologies in

[Traduction]

moment où nos exportations du gaz naturel, d'électricité et de charbon augmenteront aussi sans doute. Cette situation se produira à moins que nous ne changions notre politique dans ce domaine. Ces importations et ces exportations étaient peut-être autrefois censées du point de vue économique, mais ce n'est plus le cas. Une dépendance accrue envers le pétrole importé est inutile. Elle nous expose à des pressions économiques et politiques indues. Si rien ne change, les Canadiens continueront de craindre pour leur avenir alors que l'énergie constitue l'une de nos grandes richesses.

Depuis un certain nombre d'années, nos réalisations techniques nous permettent de devenir autosuffisants, principalement en utilisant sur le marché intérieur davantage du combustible que nous exportons. A l'heure actuelle, le Canada peut produire suffisamment de pétrole, de gaz naturel, d'électricité et d'autres sources d'énergie pour remplacer complètement nos importations en pétrole. Nous pourrions même continuer d'exporter des quantités appréciables d'énergie. Grâce à des efforts acharnés en vue de réfréner la demande énergétique, cette autarcie pourrait se prolonger jusque dans les années 90. Les approvisionnements canadiens en gaz naturel ayant bénéficié récemment d'un apport important, nous sommes en mesure de concerter nos efforts afin de substituer nos ressources intérieures aux sources énergétiques étrangères.

L'augmentation dramatique des prix du pétrole depuis le milieu des années 70, ainsi que les répercussions que pourrait avoir, sur l'économie, la dépendance envers des sources incertaines d'approvisionnement en pétrole étranger, justifient, des points de vue économique et politique, le lancement de programmes axés sur la réduction de notre consommation de pétrole.

Vous avez là la distinction fondamentale entre la situation énergétique du Canada et celle de ses principaux partenaires industriels. Nous pouvons résoudre notre problème énergétique si nous prenons dès maintenant les mesures pour réduire notre dépendance pétrolière. Le Canada dispose de ressources énergétiques suffisantes pour qu'il puisse d'ici peu de temps et sans difficultés majeures se passer du pétrole étranger. En outre, si nous prenons les mesures appropriées, nous avons le temps de redéfinir nos besoins à long terme, d'exploiter de nouvelles formes d'énergie renouvelable et d'opérer les changements requis en vue d'une utilisation plus efficace de l'énergie. Contrairement à la plupart des autres pays, les carburants dont nous disposons actuellement, notamment le gaz naturel, nous permettront de jouir d'approvisionnements sûrs et indépendants jusqu'à la prochaine décennie, et peut-être plus longtemps encore.

Je me demande si je puis apporter une autre observation avant le début des questions. D'une certaine manière, vous m'avez placé dans une situation désavantageuse en me demandant de comparaître aujourd'hui. Comme vous le savez, les négociations sont actuellement entamées entre le gouvernement canadien et les provinces productrices pour en arriver à un accord sur le prix du pétrole; pour certaines raisons, je ne saurais répondre à vos questions comme je le souhaiterais. Donc, si je les esquive ou que je vous dise préférer ne pas

[Text]

advance, and indulge me; otherwise I would be out on the street, unemployed.

The Chairman: I suppose anybody, no matter how experienced in parliamentary debate, who thought he could skewer Mickey Cohen would indeed be arrogant; but I think we will have some fun, anyway.

Senator Charbonneau: Mr. Cohen, as I see it, what we are looking at, on the energy question, in the medium term, is: (a) development of conventional sources of energy, such as oil, gas, hydro, coal, nuclear, and so on, which are abundant in this country, while at the same time experimenting with slightly unconventional sources, such as solar, thermal & & and others; (b) harnessing the financial resources for these developments; and, (c) the distribution of our energy to all parts of Canada at equitable prices, so that no chasm exists between regions.

If you agree with these premises, how would you visualize the (b) part of this question—namely, the financing of this development? Would it be through private or public bodies, and to what extent in each case?

Mr. Cohen: Could I just make a quick comment on the (a) part of your question, senator? That was with regard to our abundance of energy sources.

I think it is true that we have an abundance of most energy sources. The one we are light on is oil, for the moment. That is the one that is not in abundance. We have reserves of oil, but they are not abundant. We have to be careful about how we use that.

Senator Charbonneau: Even with regard to the tar sands, and others?

Mr. Cohen: The tar sands represent a long-term proposition. We have a lot of reserves out there. With regard to that, Mr. Toombs has all the numbers in his head. Though I am a lawyer, I never remember numbers. With regard to getting tar sands oil out—if we can pause for a moment on that, and then come to the second part of your question—there are a lot of reserves—hundreds of millions of barrels—out there in the tar sands, but just literally getting it out, *in situ*, and having the technology that is necessary when you start mining at depth is a matter of uncertainty, the cost is high, and the time lag is long. That is one of the things that people do not understand. People understand quite well that the oil is hard to get out and is costly, but I think they underestimate the lag in bringing on these plants, so that the oil is there; but you can throw all the money in the world at it and not bring those plants on much earlier than the late 80s. It takes time and planning and people. You just cannot cook that cake any faster. If you were to talk about the 90s, yes, perhaps we might have a lot of potential, if we can crack the technology to bring the tar sands along, and I have every confidence that we will; but through the 80s we have to watch how we use oil. We can come back to that at a later stage, but I always try to caution people that we do not have an abundance of proved reserves of oil—even non-conventional oil. We do not know yet what is in the frontier, or offshore. Hibernia may turn out to be a commercial field. I saw in the papers yesterday that Ben Nevis, which

[Traduction]

répondre, j'espère que vous ne m'en tiendrez pas rigueur, car il y va de mon emploi.

Le président: Je pense que quiconque, quelle que soit son expérience de parlementaire, croirait pouvoir manipuler Mickey Cohen ferait preuve d'arrogance; je pense néanmoins que nous aurons beaucoup de plaisir au cours de ce débat.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur Cohen, si je comprends bien, nous envisageons la question énergétique à moyen terme: a) exploiter les sources d'énergie conventionnelles comme le pétrole, le gaz naturel, l'hydro-électricité, le charbon, le nucléaire, dont nous disposons en abondance, et développer simultanément les sources d'énergie nouvelles, notamment les énergies solaire et thermique; b) obtenir les ressources financières requises à cette fin et c), distribuer nos ressources énergétiques à toutes les régions canadiennes à un prix équitable, afin d'éviter toutes disparités régionales.

Si vous souscrivez à ces propos, comment envisagez-vous la partie b) de cette question, c'est-à-dire le financement de cette exploitation? Serait-ce par le biais d'organismes privés ou publics et quelle en serait la participation dans chaque cas?

M. Cohen: Me permettez-vous, sénateur, d'apporter une brève observation sur la partie a) de votre déclaration, soit notre abondance de ressources énergétiques.

D'après moi, il est vrai que nous avons d'importantes ressources énergétiques, sauf, peut-être, dans le cas du pétrole, malgré que nous ayons certaines réserves. Nous devons surveiller de près l'usage que nous en faisons.

Le sénateur Charbonneau: Même en ce qui concerne le pétrole tiré des sables bitumineux et d'autres sources?

M. Cohen: Les sables bitumineux représentent une solution à long terme. Nous en disposons à profusion. A cet égard, M. Toombs pourra vous citer tous les chiffres que vous désirez. Même si je suis un homme de loi, je ne me souviens jamais des chiffres. Si nous pouvons examiner pendant quelques instants la question de l'extraction du pétrole des sables bitumineux pour ensuite revenir à la deuxième partie de votre énoncé, je vous dirai que nous disposons d'énormes réserves, soit des millions de barils, mais que d'une part, l'extraction sur place est une activité fort incertaine, sans compter qu'on ne saurait être sûr de disposer des techniques nécessaires à l'extraction en profondeur, et que d'autre part, les coûts sont élevés et les délais, prolongés. Voilà un des aspects que l'on ne semble pas comprendre. Les gens comprennent relativement bien qu'il soit difficile et coûteux d'extraire ce pétrole, mais je pense qu'ils comprennent mal que de longs délais précèdent l'aménagement des usines de transformation; même si nous pouvions affecter à cette construction tous les crédits nécessaires, nous ne pourrions pas voir ces usines opérer avant la fin des années 80. Il faut du temps, il faut planifier et il faut disposer de la main-d'œuvre. Il est impossible de procéder plus rapidement. Si vous parliez des années 90, je dirais que nous pourrions avoir d'excellentes perspectives, à condition de disposer des techniques voulues pour extraire le pétrole des sables bitumineux, et je suis sûr que nous y arriverons; cependant, nous devons surveiller notre utilisation du pétrole au cours des

[Text]

is another field off Newfoundland, looks promising. There may be oil, but it is going to be a long time coming in, and certainly late in this decade.

Your second question, as I understand it, is: Who should develop these reserves—the public sector or the private sector? Is that the burden of it?

Senator Charbonneau: My question is this. The costs involved in all of this will be tremendous, but these resources have to be harnessed somehow. I suppose you probably agree that both public and private bodies will have to get involved, but how do you see them getting involved, and to what extent, one way or the other?

Mr. Cohen: I knew if I let you go on long enough you would answer the question for me.

My answer to you, I think, has to be that the government's policy embraces both. I suppose the modality really is that the private sector has to have the cash flow in order to contribute, and governments have to help the private sector with that cash flow, through the tax system, so that there is enough incentive to encourage people to take the action that is necessary. You also have to have a pricing scenario which, combined with those tax incentives, is sufficient to inspire the private sector.

On the public side, I guess we are going to have to participate in the situation through things like Petro-Canada, which is active now in some of the non-conventional projects, as well as being active in the frontier.

I think you are going to get both modalities in play. I cannot see the government—apart from a crown corporation like Petro-Canada—getting directly involved in the development of the non-conventional, the frontier or the offshore. For example, I cannot see the department, as a department, participating directly. We just do not have that kind of talented expertise.

Senator Charbonneau: What would you think of a policy where a country such as Germany, Japan or Italy came up here and helped us financially develop these fields in exchange for securing certain sources of supply over the years? I know it has been talked about in Europe, but has it ever been considered here?

Mr. Cohen: Let me preface my answer by saying that you are now asking me about a matter of government policy. I really cannot forecast what government policy would be on that issue, but to fill it out a little bit, yes, that kind of problem is a very real problem. There is a number of countries that

[Traduction]

années 80. Nous pourrions revenir sur cette question un peu plus loin; j'essaie toujours d'avertir les Canadiens que nous ne recelons pas de réserves éprouvées, même en ce qui concerne le pétrole extrait de sources non conventionnelles. Nous ne savons pas encore quelles est l'importance des gisements dans les zones éloignées et au large des côtes. Il se peut qu'Hibernia devienne un gisement exploitable sur le plan commercial. Les journaux faisaient état hier que Ben Nevis, autre gisement pétrolier au large de Terre-neuve, offrait d'excellentes perspectives. Du pétrole sera peut-être découvert, mais il faudra attendre longtemps, jusqu'à la fin de cette décennie au moins, avant qu'il n'atteigne le consommateur.

Si j'ai bien compris, vous demandiez, dans le deuxième élément de votre question, qui, du secteur public ou du secteur privé, devrait mettre en valeur ces réserves. Est-ce le fond de votre question?

Le sénateur Charbonneau: Voici où je veux en venir. Les coûts de ce projet global seront énormes, mais ces ressources doivent être exploitées d'une façon ou d'une autre; je suppose que vous favorisez probablement la participation des organismes tant publics que privés à ce projet. Mais d'après vous, de quelle façon et dans quelle mesure doivent-ils y participer?

M. Cohen: Je savais que si je vous laissais continuer assez longtemps, vous répondriez à la question à ma place.

D'après moi, le gouvernement prévoit que les deux secteurs y participeront. Je suppose que le secteur privé doit disposer de liquidités pour participer à ce projet et que les gouvernements doivent l'aider à cet égard en offrant suffisamment de stimulants fiscaux pour encourager le secteur privé à prendre les mesures nécessaires. Il faut également prévoir un système de fixation des prix, qui, de concert avec les stimulants fiscaux, incitera le secteur privé à intervenir.

En ce qui concerne le secteur public, je crois que le gouvernement devra participer à ce projet par l'intermédiaire d'organismes comme Petro-Canada, qui s'occupe activement de certains projets relatifs aux sources non conventionnelles d'énergie et à l'extraction du pétrole dans les zones isolées.

Selon moi, les deux secteurs participeront à ce projet. Je ne peux pas voir comment le gouvernement, si ce n'est par l'intermédiaire d'une société de la couronne comme Petro-Canada, pourrait participer directement à la mise en valeur de ressources non conventionnelles dans des zones éloignées ou au large des côtes. Je ne peux pas concevoir par exemple que le Ministère puisse y participer directement, car il ne disposerait ni de l'expérience ni des connaissances nécessaires.

Le sénateur Charbonneau: Que penseriez-vous de la solution selon laquelle l'Allemagne, le Japon ou l'Italie investiraient des capitaux pour nous aider à exploiter ces réserves, si nous leur offrions, en échange, certains approvisionnements? Je sais que cette question a été envisagée en Europe, mais a-t-on examiné pareille éventualité au Canada?

M. Cohen: Laissez-moi vous dire, en guise de préambule à ma réponse, que vous me posez en fait une question relevant de la politique gouvernementale. Je ne peux réellement pas prévoir quelle sera la politique du gouvernement à cet égard, mais je vous dirai néanmoins qu'il s'agit effectivement d'un problè-

[Text]

have state-owned corporations that have come in and put precisely that transaction in front of us, asking, "What do you think about our putting up some money?" Can we take some of the product? I guess the government has never really fully answered that question in some part because it has been academic.

Let me try to explain to you what the dilemma is. To the extent that there is a surplus beyond our needs and to the extent that the NEB determines that there is an exportable surplus of a commodity—it is usually gas or oil that we are talking about for the moment—clearly, that is exportable. No question. There is some chunk of the commodity that can be exported. What that individual corporation is saying is, "can I have first call on it?" That is what he really wants, because there is an exportable surplus that is going to be exported, and what you really are saying is, "Yes, if I let you have first call on it, then some Canadian producer, who has developed that resource and brought it on commercially without using that foreign capital, does not get first call." It is not a cost-free decision. That is really the point I want to make with you. To the extent there is an exportable surplus you can export, but the issue is as to who gets first call. Do you want to sell that first call or give that first call away in exchange for foreign capital, or do you want to say, "No, you just get in line with everybody else. I am not going to give you preference over a purely Canadian financed project".

I am not answering that question for you because the government has not answered it. It is a matter of policy. What I am trying to do is to capture for you the dilemma that exists.

Senator Charbonneau: What I was really saying was not necessarily a priority but the fact that if some of these foreign sources came in and accelerated the development because of huge financial input, because I know they have been talking about it, and their reactions is that the Canadian government—I don't know who, because I have no details, but I have spoken to a few people—was very lukewarm, as you say. This is their reaction, whether it is true or not.

Mr. Cohen: I am not sure the government has ever formally answered the question. I do not think it has ever been formally or officially posed so far because it is a long way from development, but there is that dilemma.

Senator Charbonneau: Would that not be a priority if we wanted to accelerate the development of these tar sands, for instance, or other forms, whether it be coal or what-have-you?

Mr. Cohen: Well, you would have to decide, senator. If you do not take the foreign funds and sell the priority or the first call, the development of whatever resource you are talking about will be slower than it would otherwise be—that is to say, there is some sort of shortage in the capital markets.

Senator Charbonneau: Well, I am not talking about priority, I am talking about sharing.

[Traduction]

me grave. Bon nombre de pays disposant de sociétés d'État nous ont précisément offert ce marché en nous demandant ce que nous pensions de la possibilité, par eux, de faire certains investissements et d'obtenir aussi une part du produit. Je pense que le gouvernement n'a jamais répondu tout à fait à cette question, d'une part en raison de son caractère purement théorique.

Permettez-moi d'essayer de vous expliquer où se situe le dilemme. Nous pouvons exporter dans la mesure où nous disposons de réserves excédant nos besoins et où l'ONE établit qu'il existe un excédent exportable relativement à un produit, et pour l'instant, il s'agit en général de gaz naturel ou de pétrole. Une certaine quantité peut être exportée. Une société en question nous demande: «puis-je avoir la priorité?» Elle veut vraiment acquérir cet excédent. Vous répondez en fait: «Si je vous donne la priorité, le producteur canadien qui aura exploité cette ressource et qui l'aura commercialisée sans utiliser de capitaux étrangers n'aura donc pas la priorité.» C'est une décision qui risque d'entraîner des conséquences importantes. Voilà où je veux réellement en venir: quand un excédent peut être exporté, il faut déterminer qui aura priorité. Voulez-vous accorder cette priorité en vendant cet excédent ou en l'exportant en échange de capitaux étrangers ou encore voulez-vous refuser ce type de transaction en mettant tous les acheteurs éventuels sur un pied d'égalité vu qu'il s'agit d'un projet financé uniquement à partir de capitaux canadiens?

Je ne peux pas répondre à cette question pour vous, parce que le gouvernement n'y a pas lui-même répondu. C'est à lui qu'il appartient de prendre une décision. J'essaie tout simplement de vous faire comprendre la nature du dilemme.

Le sénateur Charbonneau: En fait, je ne parlais pas nécessairement de priorité, mais du fait que certaines de ces entreprises étrangères pourraient nous aider à mettre en valeur plus rapidement nos ressources grâce à leur apport important de capitaux. Je sais qu'on a envisagé cette possibilité et que les intéressés semblent croire que le gouvernement Canadien n'est pas emballé par l'idée; j'ignore qui est en cause car je n'ai aucune précision, mais j'ai parlé à certaines personnes. Qu'elle soit fondée ou non, c'est là leur réaction.

M. Cohen: Je ne suis pas sûr que le gouvernement ait tranché cette question. Je ne sais pas si un plan définitif ou officiel a été soumis jusqu'à présent, car ce n'est pas demain qu'on entreprendra le projet; il n'en demeure pas moins qu'un dilemme subsiste.

Le sénateur Charbonneau: N'est-ce pas toutefois une question que nous devrions régler en priorité si nous voulons accélérer l'exploitation de ces sables bitumineux ou d'autres formes d'énergie, notamment le charbon?

M. Cohen: C'est à vous qu'il appartient de décider, sénateur; si vous ne voulez pas accepter les capitaux étrangers ni accorder la priorité au premier offrant, l'exploitation des ressources, quelles qu'elles soient, prendra plus de temps; en raison d'une certaine pénurie de capitaux.

Le sénateur Charbonneau: Je ne parle pas de priorité mais plutôt de partage.

[Text]

Mr. Cohen: I guess I have not made myself clear.

Senator Charbonneau: Maybe I misunderstood you.

Mr. Cohen: I have not persuaded you yet of what the problem is. Let us suppose that the National Energy Board finds that there are 100,000—I will talk small numbers because the numbers get so big you lose track of them—100,000 barrels of exportable surplus from the Beaufort Sea taking place, and somebody has come along, and there are 10 or 15 people developing in the Beaufort Sea. What the NEB has said is that there are 100,000 barrels of surplus oil, beyond Canada's total needs, from Canada's total production. You see, the 100,000 barrels are in excess of our total needs from our total production. The guy who is coming to the Beaufort and putting up his money is saying, "Because I took a risk in the Beaufort, I want first call on that 100,000 barrels, or some part of it." But there are a thousand people who have contributed to that surplus, people who have produced in Alberta, in the southern basin, in Hibernia, Newfoundland, in the Beaufort, and in the northern Arctic—they may be all over the place. You are giving away the first call when you are not sure it is his oil that is surplus.

Senator Charbonneau: I realize that, but what I am talking about really is new sources that have not been tapped or worked on. That is what I meant. I think that is what these people meant.

Mr. Cohen: Oh, sure, but the surplus comes from the total production and the total demand. I am not saying it is a bad proposition, senator. I am simply saying that there is a trade-off between getting that Beaufort, Hibernia and tar sands oil faster perhaps than might otherwise be the case, and giving a preference to the export as opposed to all the other people who have contributed to the general surplus over Canadian needs. It is a tough question, and I do not have the answer.

Senator Charbonneau: Along the same lines, because of the huge amounts involved in the development of energy, do you consider, in light of your experience in other departments and so on, that it may have a major impact on other investments required in Canada that are not directly related to energy?

Mr. Cohen: I am not sure I follow the burden of your question. Are you saying, to drain all that money into energy—

Senator Charbonneau: That is right, the drain on financial markets whether here or overseas. I know some of them are related, whether it is pipe manufacturing in Ontario, whatever, but let us say all the others. You would not consider that a problem, so far as financing other projects is concerned?

Mr. Cohen: Here I give you an answer based more on faith than on reason, but I do not see, and have yet to see, any real, significant shortage of capital. If the investments are good, I think we will be able to find that capital, both from our own

[Traduction]

M. Cohen: Je pense m'être mal fait comprendre.

Le sénateur Charbonneau: Peut-être vous ai-je mal saisi.

M. Cohen: Je ne vous ai pas encore fait comprendre la nature même du problème. Supposons que l'Office national de l'énergie établisse, d'une part, qu'il y a un excédent de 100,000 barils, et je citerai des chiffres peu élevés afin que vous puissiez suivre le fil de mon développement, d'autre part, que ces réserves excédentaires de la mer de Beaufort puisse être exportées, et que 10 ou 15 entreprises exploitent les ressources de cette région. L'Office a établi que la production totale canadienne permettrait de satisfaire nos besoins et qu'il y aurait un excédent de 100,000 barils. Ces 100,000 barils sont excédentaires par rapport à notre demande globale et à notre production totale. L'entreprise qui s'amène à Beaufort, argent en mains, se dit qu'elle a droit en premier à ces 100,000 barils ou à une partie de ceux-ci parce qu'elle a investi dans le développement de la mer de Beaufort. Mais, un millier de personnes ont contribué à ce surplus; des gens de partout ont pris part à la production, que ce soit en Alberta, dans le bassin du sud, à Hibernia, Terre-Neuve, dans la mer de Beaufort et dans le Nord de l'Arctique. Et vous êtes prêt à céder au premier venu quand vous ne savez même pas si c'est bien un surplus de pétrole qu'on a.

Le sénateur Charbonneau: Je me rends bien compte de cela, mais je parle plutôt de nouvelles sources énergétiques qui n'ont pas été explorées ou exploitées. Voilà ce que je veux dire. Et je pense que je rejoins aussi ce qu'on affirmait plus tôt.

M. Cohen: D'accord, mais le surplus provient d'un excédent de la production totale et de la demande globale. Je ne dis pas que c'est une mauvaise idée, sénateur. Je dis seulement qu'il y a un compromis à faire entre, d'une part, accélérer la production des gisements de Beaufort, d'Hibernia et des sables bitumineux et d'autre part donner priorité à l'exportation, au détriment de tous les autres qui ont contribué à l'obtention de l'excédent général par rapport à la demande canadienne. C'est une question difficile pour laquelle je n'ai pas de réponse.

Le sénateur Charbonneau: Dans le même ordre d'idées, étant donné les sommes appréciables qui interviennent dans la mise en valeur des ressources énergétiques, croyez-vous, selon votre expérience dans d'autres secteurs et ainsi de suite, que cet élément aura une grande incidence sur les autres investissements requis au Canada et qui ne se rattachent pas directement à l'énergie?

M. Cohen: Je ne suis pas sûr de bien saisir votre question. Voulez-vous dire que tous les fonds soient canalisés dans le secteur de l'énergie?

Le sénateur Charbonneau: C'est exact. L'épuisement des marchés financiers, que ce soit ici ou à l'étranger. Je sais que certaines activités sont connexes, comme la fabrication de canalisations en Ontario, ou peu importe, mais il y a tous les autres secteurs. Cela ne constituerait-il pas un problème de financement pour d'autres projets?

M. Cohen: Ma réponse repose davantage sur mes convictions que sur la logique, mais je n'ai jamais vu et je ne vois pas encore qu'il puisse y avoir pénurie vraiment appréciable de capitaux. Si les investissements sont bons, je pense que nous

[Text]

domestic capital markets and from abroad. The fact that we are increasing our call on those capital markets, I do not think is a problem, provided the investments are good investments and provided that the rate of return on those investments is good, whether it is a mega-project in the energy field or a manufacturing project in Halifax. I know people worry about that problem, and I worry about that problem too, but I have not seen any indication yet of a shortage of capital funds. I have seen capital funds not being available because the project was no good, but that is a different story.

Senator Charbonneau: We have had some previous witnesses who were a little concerned about that.

Mr. Cohen: I know people worry about it. As I have just said to you, it is an answer based more on faith than on reason, but I believe that.

Senator Charbonneau: What are your views in principle as to the treatment of revenues as between renewable and non-renewable sources of energy? I know that is quite complicated, but I mean the treatment of revenues—whether it be royalties, taxes, what-have-you, any kind of revenues—as between renewable and non-renewable sources of energy. In other words, to give an example, you have hydro-electric resources, which are obviously renewable, and non-renewable resources like oil. Now, in their treatment—whether it is taxes, royalties, government shares, or private company shares—have you any philosophy on this whole subject, or is this still very much up in the air and sort of on an as-you-go basis?

Mr. Cohen: I think this is the first occasion on which I will hide behind the fact that you are asking a question which will lead me rather rapidly into territory I would not like to get into—that is, the kind of revenue-sharing that is appropriate.

The Chairman: That is a broad question, senator. Perhaps you can be a little more specific.

Senator Charbonneau: I can be, but obviously, after what the deputy minister said earlier, I am wondering, in principle, whether a study has been made regarding renewable or non-renewable resources. I am not trying to be specific about Alberta oil as against Quebec hydro. I shall come up with a question relating to Quebec hydro-electric resources later on. I am not trying to be specific, but, as a matter of principle, how should they be treated? Has this been studied?

Mr. Cohen: As a matter of principle, I guess I have to say to you that I do not have a view on whether they should be treated differently or specifically. I suppose I am starting from an assumption that they are not fundamentally different. I have not sat down and thought about whether there is some intrinsic difference as to how one ought to be "taxed."

Senator Charbonneau: Revenues in general?

Mr. Cohen: Derived revenues from. I do not have a view on that.

Senator Charbonneau: You do not think they could be different?

[Traduction]

pourrions obtenir des fonds sur les marchés financiers aussi bien canadiens qu'étrangers. L'accroissement de notre demande à l'égard de ces marchés financiers ne constitue pas, à mon sens, un problème, dans la mesure où les investissements sont sains et où leur taux de rendement est bon, peu importe s'il s'agit d'un projet gigantesque dans le domaine énergétique ou d'un simple projet manufacturier à Halifax. Je sais que ce problème en préoccupe certains, et je compte parmi ceux-là moi-même, mais rien ne laisse encore présager une pénurie de fonds d'immobilisations. J'ai déjà vu des fonds ne pas être accordés parce que le projet n'était pas bon, mais ça, c'est une autre histoire.

Le sénateur Charbonneau: Nous avons entendu le témoignage de personnes qui s'inquiétaient quelque peu à ce sujet.

M. Cohen: Je sais que les gens s'en font. Mais comme je viens tout juste de vous le dire, ce sont mes convictions et non pas la logique qui ont dicté ma réponse, mais j'y crois.

Le sénateur Charbonneau: Quelles sont vos idées, en principe, pour ce qui est des revenus tirés des sources renouvelables et non renouvelables d'énergie? Je sais que cela peut sembler assez compliqué, mais j'entends par là les droits, les impôts et ainsi de suite, tant pour les ressources renouvelables que non renouvelables? En d'autres mots, pour vous donner un exemple, prenons les ressources hydro-électriques qui sont évidemment renouvelables et les ressources pétrolières qui ne le sont pas: du point de vue de la répartition des revenus, qu'il s'agisse d'impôts, de droits, d'actions du gouvernement ou d'actions de l'entreprise privée; comment va-t-on procéder, ou est-il encore trop tôt pour ne parler?

M. Cohen: Je pense que c'est la première fois qu'on me pose une question qui m'amènera à parler assez vite d'un sujet que je ne tiens pas à aborder, c'est-à-dire le genre de partage ou de répartition des revenus qu'il conviendrait d'avoir.

Le président: C'est une question générale, sénateur. Pourriez-vous être un peu plus précis.

Le sénateur Charbonneau: Je peux bien, mais d'après ce que le sous-ministre a dit tout à l'heure, je me demande si une étude a été faite sur les ressources renouvelables et non renouvelables. Je ne veux pas opposer particulièrement le pétrole de l'Alberta à l'énergie hydro-électrique du Québec. Je reviendrai avec une question sur les ressources hydro-électriques du Québec plus tard. Je n'entends rien de bien précis, mais en principe, qu'arrivera-t-il des revenus? En a-t-il été question?

M. Cohen: En principe, je dois vous avouer ne pas avoir d'idée précise à ce sujet. Je présume que je ne dois pas vraiment les considérer fondamentalement différentes. Je ne me suis pas interrogé sur le régime d'imposition des revenus à tirer de l'une et l'autre des ressources.

Le sénateur Charbonneau: Et les revenus en général?

M. Cohen: Les revenus tirés de ces ressources. Je n'ai pas idée là-dessus.

Le sénateur Charbonneau: Vous ne croyez pas qu'ils pourraient être différents?

[Text]

Mr. Cohen: I am not saying that. I have no view.

Senator Charbonneau: I know you are not saying that. It seems to me that the two should be completely apart, but I am not an expert on it.

Mr. Cohen: Perhaps you are right.

Senator Charbonneau: While on that subject, I wonder whether you would care to comment on the Quebec government's position relating to a possible export tax on hydro sales to the United States. You will recall that in the past few days it has been reported that the contention of the Quebec government is that all financing was arranged without federal aid, and that, therefore, the debt was solely that of Quebec taxpayers, and therefore there should be no federal tax. I suppose this comes into your negotiations, or does it?

Mr. Cohen: I never comment on another government's position. In any event, it would be awkward for me to answer that question.

Senator Leblanc: It is a policy matter and it is difficult for the witness to get involved in policy matters.

Mr. Cohen: I hate to keep backing off, but I do apologize.

Senator Charbonneau: Would you care to comment on the principle that users pay for the additional cost of energy, especially as it relates to petroleum products, against sharing the burden of additional costs and subsidies by the population at large?

Mr. Cohen: I suppose that in a very philosophical and general way—

Senator Charbonneau: That is all I am asking of you.

Mr. Cohen: ... it would seem to me that there is room, indeed, for both. There is something to be said for the user-pay concept, not strictly applied in the literal sense. Let me give you a specific example of what is, in some sense, announced government policy. Given the world price system for oil, the price of imported oil must be brought down to bring it in line with the Canadian price. This has to be subsidized. Somebody has to pay for that. Right now, the general taxpayer pays for that. That subsidy is financed out of the Consolidated Revenue Fund. That means that your taxes and my taxes are financing it. It seems to me that there is a strong, persuasive argument that some of that burden should be shifted away from the general taxpayers to the users of the product. So, I guess that in some instances there is a compelling argument for the user-pay approach.

However, I can see that one can get carried away with that and get into all kinds of economic distortions arising from that. The user-pay approach is a good idea, but the problem is to get to it. When you are not there, the problem is getting to it, and this can be rather disruptive. I can put it to you that it is a matter of government policy—and it seems to be a sensible policy—to shift the burden of trying to get more careful use of energy products, even if we are not worried about the conservation problem. We are simply trying to put the burden where

[Traduction]

M. Cohen: Ce n'est pas ce que je dis. Je dis ne pas avoir d'idée là-dessus.

Le sénateur Charbonneau: Je sais que ce n'est pas ce que vous dites. Il me semble qu'on devrait faire une distinction, mais je ne suis pas un expert en la matière.

M. Cohen: Vous avez peut-être raison.

Le sénateur Charbonneau: Pendant que nous y sommes, pourriez-vous commenter la position du gouvernement québécois concernant la possibilité d'une taxe d'exportation sur les ventes d'énergie hydro-électrique aux États-Unis. On rapporte depuis quelques jours que le gouvernement québécois prétend avoir obtenu tout son financement sans l'aide du gouvernement fédéral, et que la dette est donc uniquement celle du contribuable québécois. Cela doit entrer dans vos négociations, n'est-ce pas?

M. Cohen: Je ne commente jamais la position adoptée par un autre gouvernement. De toute façon, il me serait difficile de répondre à cette question.

Le sénateur Leblanc: C'est une question de principe et il est difficile pour le témoin de se prononcer là-dessus.

M. Cohen: Je n'aime pas devoir reculer ainsi, mais je m'en excuse.

Le sénateur Charbonneau: Que pensez-vous du principe de l'imputabilité de l'utilisateur pour ce qui est du coût additionnel des ressources énergétiques, spécialement dans le cas des produits pétroliers, par opposition à la répartition du fardeau des coûts et des subventions additionnels dans la population en général.

M. Cohen: Je dirais, d'un point de vue très philosophique et générale—

Le sénateur Charbonneau: Je ne vous en demande pas plus.

M. Cohen: ... qu'il y a place pour les deux systèmes. Il y a des arguments en faveur du principe de l'imputabilité de l'utilisateur, si on ne l'applique pas dans son sens strictement littéral. Je vais vous donner pour ainsi dire un exemple précis de l'orientation envisagée par le gouvernement. Avec le système du prix du pétrole mondial, le prix du pétrole importé doit être rabaisé au niveau du prix canadien. Cette politique s'applique à grand renfort de subventions. Quelqu'un doit en absorber les coûts. À l'heure actuelle, c'est le contribuable qui débourse. Cette subvention est financée à même le Fonds du revenu consolidé. Cela signifie que vos impôts et les miens servent au financement. Il me semble qu'il est un argument valable que de vouloir soulager le contribuable en général et d'imposer davantage l'utilisateur du produit. Cette politique est donc justifiable dans certaines circonstances.

Cependant, on peut aller trop loin et provoquer toutes sortes de déséquilibres économiques. Le principe est bon, mais son application pose des problèmes. Je puis vous affirmer que la politique du gouvernement—qui m'apparaît d'ailleurs raisonnable—consiste à mettre davantage l'accent sur l'utilisation raisonnable des ressources énergétiques, même si nous ne nous soucions point de la conservation. Nous essayons simplement de situer les choses dans leur contexte. La politique du gouvernement prône un seul prix pour le pétrole, et il en coûtera

[Text]

it belongs. It is the government's policy to have one-price oil, and it will cost somebody to bring the cost of imported oil down to the Canadian price. That subsidy has to be found, and it makes sense that the user should bear the burden as opposed to the general taxpayer.

Senator Charbonneau: Yes, but that policy has not been implemented.

Mr. Cohen: No, it has not. Right now, the taxpayers pay for it. Right now the current policy is that the subsidy comes out of the Consolidated Revenue Fund, which means your taxes and my taxes pay for it.

Another way to go, which has not been implemented, is to have the user pay for it. The government has a committed policy of one price, with a subsidy, and somebody has to pay for that subsidy. The question of who pays the subsidy is left open. I think there is room, however, for the user-pay approach in certain circumstances.

Senator Charbonneau: I understand that the Mexican oil which we are going to purchase will require further refinement at additional cost to the refineries. I presume that the negotiations being held with the Mexican government have taken this into consideration, but once the oil is here, will the government subsidize the additional cost or will it be subsidized by the oil companies? How will this happen?

Mr. Cohen: I do not think that has been sorted out yet. First of all, it is not fully clear how much the additional cost will be.

Senator Charbonneau: That has not been determined?

Mr. Cohen: No. We are not sure of the slate. The Mexicans have undertaken to sell us 50,000 barrels a day, and we are not sure how much of it is light crude or how much of it is heavy crude. The heavier the crude, the more expensive it is to refine. When it gets really heavy, there can be some real capital costs.

At the moment, PetroCanada is handling that transaction and we do not know how heavy the crude will be, what the mix will be, and to what extent there will be extra costs, and whether or not the refineries can absorb those costs. We just do not know whether or not that will be more expensive.

To the extent that it is more expensive, and if it does turn out to be, I do not think any arrangement should be made one way or the other as to whether or not the government will pay for that. However, we are not going to force anybody to buy that oil, either. This could fall back on the government's shoulders. My understanding, and I could be wrong, is that when we first started with these transactions we could depend on the major refineries taking this crude at its delivered price.

The situation, I believe—and I underline the words, “I believe”, because I have not checked it out—is that there is no problem with placing that crude at its landed cost. So the refineries themselves, are prepared to take it at the extra cost, because they want a sense of security of supply. People are prepared to pay a premium for that security of supply.

[Traduction]

quelque chose à quelqu'un pour ramener le coût du pétrole importé au prix canadien. Il faut trouver les fonds pour financer cette subvention et il est tout à fait logique que l'utilisateur plutôt que le contribuable en général soit imputé.

Le sénateur Charbonneau: Oui, mais cette politique n'a pas été mise en vigueur.

M. Cohen: Non, vous avez raison. À l'heure actuelle, c'est le contribuable qui paie. Les subventions sont financées à même le Fonds du revenu consolidé, ce qui signifie vos impôts et les miens.

L'autre moyen, qui n'a pas été mis en œuvre, c'est de faire payer l'utilisateur. Le gouvernement a adopté une politique d'un prix unique qui doit être subventionnée, et quelqu'un doit en absorber le coût. La question de savoir qui doit payer reste à déterminer. Je pense qu'il y a lieu, toutefois, d'appliquer le principe de l'imputabilité de l'utilisateur dans certaines circonstances.

Le sénateur Charbonneau: Je pense que le pétrole mexicain que nous allons nous procurer nécessitera plus de raffinage, ce qui occasionnera des coûts additionnels pour les raffineries. Cet élément a dû entrer en ligne de compte dans les négociations avec le gouvernement mexicain, mais une fois que le pétrole sera chez-nous, le gouvernement subventionnera-t-il les coûts additionnels ou cela reviendra-t-il aux sociétés pétrolières? Que se passera-t-il?

M. Cohen: Je ne crois pas que ce soit réglé encore. D'abord, on ne sait pas tout à fait à combien s'élèveront ces coûts.

Le sénateur Charbonneau: On n'a pas encore déterminé cela?

M. Cohen: Non, rien n'est encore précis. Les Mexicains se sont engagés à nous vendre 50,000 barils et nous ne savons pas combien de brut léger et de brut lourd on obtiendra. Aucun pays ne sait exactement à quoi s'attendre quand il fait affaire avec le Mexique. Plus le pétrole est lourd, plus les coûts de raffinage sont élevés. Si l'on a du pétrole réellement lourd, les coûts en capitaux peuvent être appréciables.

À l'heure actuelle, c'est PétroCanada qui s'occupe de l'affaire et nous ne savons pas quelle sera la densité du brut, de quel mélange il s'agira, ni s'il y aura des coûts additionnels ou si les raffineries pourront les assumer. Il nous est tout à fait impossible de dire s'il en coûtera plus cher.

Cependant, si des dépenses supplémentaires devaient être engagées, je ne crois pas qu'il faudrait d'une façon ou d'une autre, envisager la possibilité que le gouvernement les assume. Nous ne forcerons cependant personne à acheter ce pétrole, car le gouvernement devrait, alors en endosser la responsabilité. Je crois comprendre, mais je peux faire erreur, que nous avons entrepris ces transactions, pour que les grandes raffineries achètent le brut au prix de livraison.

En réalité, je crois—et je souligne les termes «je crois» parce que je n'ai pas vérifié—que l'écoulement du brut au prix d'arrivée ne présentera aucun problème. Les raffineries sont prêtes à l'acheter à un coût supérieur, parce qu'elles veulent être assurées d'un approvisionnement, elles sont prêtes à payer un supplément pour cet approvisionnement.

[Text]

Senator Charbonneau: Do you mean that we are so badly off that we should forget about these costs and buy that expensive Mexican oil?

Mr. Cohen: That is my point. You may describe it as being badly off, but I would describe it as paying a premium for some sense of security of supply. If one depends on that source of supply, one must pay that premium. As long as one is dependent on imported oil, one has to pay that premium or reduce one's dependency.

Senator Charbonneau: All the more reason why the user-pay policy should be implemented more strongly.

Mr. Cohen: Perhaps.

Senator Charbonneau: One more question, and perhaps you can answer this one!

Mr. Cohen: That means it is a hard one.

Senator Charbonneau: No, it is not; it is really a question of curiosity. The average annual increase in energy consumption between 1960 and 1973 was 5.5 per cent; between 1973 and 1976 it was 2.2 per cent; and between 1976 and 1979 it was 3.5 per cent.

Would you have the figures broken down per capita on this? I suppose these increases mean something, but not that much, unless on a per capita basis or per dollar of gross national output.

Mr. Ralph Toombs, Senior Adviser, Energy Policy Coordination, Department of Energy, Mines and Resources: We do not have that figure at the moment, but we certainly can supply it to you. We will be happy to get it for you, senator.

The Chairman: There is an undertaking to supply that figure.

Senator Murray: Mr. Cohen, on page 16 of the document entitled "Energy in Canada", there is a table of supply and demand forecasts for crude oil and equivalent. It is a September, 1978 table, and my question is whether you have any reason to update the 1978 forecasts, and, in particular, if you know anything new or anything more precise on the supply side.

Mr. Trudeau was saying some time ago, with respect to the tar sands, that the government was projecting a million barrels a day by 1990. I would also like to know, in connection with the tar sands again, what those projections include in terms of development. There has been some talk of PetroCan and AGTL building a plant, and I wonder whether those projections include that possible development.

Mr. Toombs: If we look at 1985 opposite the synthetic oil heading we see 225,000 barrels a day, and that just includes the Syncrude project which is now in operation and the Suncor, formerly the Great Canadian Oil Sands project, and moving ahead to 1990 and the figure of 520,000 barrels, one would add the Cold Lake Imperial Oil project and, presumably, the Shell project called the Alsands project. Of course, this tabulation was prepared almost two years ago and we are in the process of updating it. This is the latest table in the

[Traduction]

Le sénateur Charbonneau: Nous serions donc, selon vous, en si mauvaise posture, que nous devrions faire abstraction des coûts et acheter le pétrole mexicain malgré son prix élevé?

M. Cohen: Exactement. Vous pouvez parler de mauvaise posture, mais je crois qu'il s'agit tout simplement, dans le cas actuel, de verser un supplément en gage de sécurité. Si l'on dépend de sources d'approvisionnement, il faut payer ce supplément. Tant que l'on doit compter sur du pétrole importé, il faut payer ce supplément ou encore, réduire sa dépendance.

Le sénateur Charbonneau: Voilà des raisons de plus à l'appui d'une politique plus ferme à l'égard des usagers.

M. Cohen: Peut-être.

Le sénateur Charbonneau: Une autre question, à laquelle vous pourrez peut-être y répondre.

M. Cohen: La question est donc difficile.

Le sénateur Charbonneau: Non. C'est une simple question de curiosité. L'augmentation annuelle moyenne de consommation d'énergie a été de 5,5% entre 1960 et 1973, de 2,2% entre 1973 et 1976 et de 3,5% entre 1976 et 1979.

Auriez-vous les chiffres répartis par habitant? Ces augmentations doivent vouloir dire quelque chose, mais surtout par habitant, ou par dollar en tant que pourcentage de la production nationale brute.

M. Ralph Toombs, conseiller supérieur, Coordination de la politique énergétique, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Nous ne les avons pas pour l'instant, mais nous serons heureux de vous les fournir, sénateur.

Le président: On s'engage donc à fournir ces chiffres.

Le sénateur Murray: M. Cohen, il y a à la page 16 du document, *l'Énergie au Canada*, un tableau des prévisions de l'offre et de la demande pour le pétrole brut et ses équivalents. Ce tableau remonte à septembre 1978 et je me demande s'il y a lieu de le mettre à jour et, plus particulièrement, si vous savez quelque chose de nouveau ou de plus précis sur l'offre.

M. Trudeau a dit, il y a quelque temps, par rapport aux sables bitumineux, que le gouvernement entrevoyait une production de un million de barils par jour en 1990. J'aimerais également savoir, toujours, au sujet des sables bitumineux, ce que ces prévisions comportent en termes de développement. Il a été question que Petrocan et l'*Alberta Gas Trunk Line* (AGTL) construisent une usine et je me demande si ces prévisions tiennent compte de ce projet.

M. Toombs: Si vous vous reportez à la rubrique du pétrole synthétique, vous verrez que la production prévue pour 1985 est de 225 000 barils par jour, ce qui n'inclut que le projet de la Syncrude, qui est maintenant en exploitation, et celui de la Suncor, auparavant de la *Great Canadian Oil Sands*, et qu'elle devrait passer à 520 000 barils en 1990, compte tenu du projet de Cold Lake de la Société pétrolière impériale limitée et, probablement, du projet Alsands de Shell. Bien entendu, ce tableau a été dressé il y a près de deux ans et nous sommes en

[Text]

public domain, but we will be revising this tabulation within the next two or three months.

Mr. Cohen: If I may make an editorial comment, Senator Murray, at best in 1990 you could have one more plant. I do not know whether it is the Petro-Canada-AGTL one or some other, but by 1990 it is not likely that you could bring into production more than one more plant. It would have to be on somebody's drawing board now, or within the next year or so, before you could hope to bring it into production. That amounts to three plants. These are two, Cold Lake and Alsands, and you could, perhaps, tack on one more if you were optimistic. However this is a guessing game, particularly when you are talking about these mega-projects.

Senator Murray: But you are pretty confident of those figures?

Mr. Cohen: Well, if those two projects go, yes. Then the 520,000 barrel figure is about right. If somebody goes in the next 24 months, you might get another 150,000 barrels out of the tar sands.

Senator Murray: You are confident of that as a minimum?

Mr. Cohen: We will go round this again, senator. What we are assuming is that Alsands and Cold Lake will be on stream by 1990. If that happens we are confident of that figure. But if one of those projects were to say tomorrow, "We are off; we are not going ahead", that figure would no longer be valid.

Senator Murray: With regard to the projected net imports for 1985 and 1990, what assurances do you have that oil will be available in those quantities in those years? Also, are you going to revise those figures downwards to the 600,000 barrel-a-day maximum that I understand we have committed ourselves to import by 1985?

Mr. Cohen: That is the IEA number.

Senator Murray: The minister has not committed us to that?

Mr. Cohen: That is the net import number down at the bottom of the table. That is what you are talking about?

The Chairman: I think Senator Murray is speaking about the commitment made by the former government to reduce oil imports to 600,000 barrels a day.

Senator Murray: And reiterated, I think, by the present minister.

Mr. Cohen: I think what you are talking about is the net import figure, and if you go down to the last line at the bottom of the page it is 637,000 barrels. You are not trying to find your way down from 733,000 to 637,000; you are trying to find your way from 637,000 to 600,000. That is a much smaller difference. The number that gets tossed around for the IEA commitment is the net import number after you take into account the gas plant LPGs. So it is a different number.

[Traduction]

train de le mettre à jour. C'est le dernier tableau à avoir été publié, mais nous le reverrons au cours des deux ou trois prochains mois.

M. Cohen: Si vous me permettez un commentaire, sénateur Murray, je dirais que, au mieux, en 1990, il pourrait y avoir une autre usine. Je ne sais pas si ce sera celle de Petrocanada et de la l'AGTL ou une autre, mais il ne me semble pas qu'en 1990, il pourrait y avoir plus d'une nouvelle usine en exploitation. Il faudrait qu'elle ait déjà été conçue ou qu'elle le soit au cours de l'année prochaine, pour entrer en exploitation d'ici là. Cela fait donc trois usines en tout. Il en existe maintenant deux et, en étant optimiste, on pourrait en prévoir une troisième. Mais c'est de la devinette, surtout qu'il s'agit de très grands projets.

Le sénateur Murray: Vous ajoutez donc assez de foi à ces chiffres?

M. Cohen: Oui, si ces deux projets vont de l'avant, ce chiffre de 520 000 barils semble juste. Si une société se met à produire au cours des 24 prochains mois, elle pourrait extraire 150 000 barils de plus des sables bitumineux.

Le sénateur Murray: Vous croyez qu'il s'agirait là d'un minimum?

M. Cohen: Je dirai une fois de plus, sénateur, que nous présumons que l'Alsands et la Cold Lake seront en exploitation d'ici 1990. Si tel est le cas, ces chiffres sont exacts. Mais si l'une de ces sociétés disait demain «nous abandonnons la partie», ce chiffre ne tiendrait plus.

Le sénateur Murray: Pour ce qui est des importations nettes prévues pour 1985 et 1990, quelle garantie avez-vous que le pétrole sera disponible en telles quantités? Prévoyez-vous d'autre part revoir ces chiffres, afin que nous n'importions en 1985 que 600 000 barils par jour au maximum, ce à quoi, selon moi, nous sommes engagés.

M. Cohen: Ce sont les chiffres de l'Agence internationale de l'énergie.

Le sénateur Murray: Le ministre n'a donc pris aucun engagement en ce sens?

M. Cohen: Il s'agit du chiffre correspondant aux importations nettes qui se trouvent en bas du tableau. Est-ce dont vous parlez?

Le président: Je crois que le sénateur Murray se réfère à l'engagement qu'a pris le gouvernement précédent de réduire les importations de pétrole à 600,000 barils par jour.

Le sénateur Murray: Et qu'a réitéré, je crois, le ministre actuel.

M. Cohen: Je crois que vous parlez des importations nettes et, si vous vous reportez à la dernière ligne au bas de la page, elles correspondent à 637,000 barils. Il ne s'agit pas de faire passer les importations de 733,000 à 637,000 barils, mais bien de 637,000 à 600,000 barils. Il s'agit d'une différence beaucoup plus petite. Le chiffre dont il s'agit, quand on parle de l'engagement envers l'AIE, est celui des importations nettes, lorsqu'ont été pris en considération les GPL des usines de production de gaz et de pétrole. C'est donc un chiffre différent.

[Text]

Now, you have two questions there, and I guess the answer to the first is that no one can be certain what the world markets are going to be like. There is no sign of a serious shortage, in the physical sense, in the next ten years or so, but there is the political problem that overhangs the Middle East. No one can be absolutely certain that the oil is going to be available.

The only answer to that is to reduce our dependence on imported oil. I guess we have no more and no less assurance than any other industrialized country about the availability of supplies of imported oil, but we can say that our dependence is much less, particularly when you compare it with the situation of Germany or Japan. So, if we are in trouble, they are in deep trouble, because if it should happen that we could not get access to imported oil, then they would be in a horrendous situation.

On the second question, as to whether or not we are going to meet the 600,000-barrel target, I have no doubt that we can. As a matter of fact, if we can get policies going and have any kind of good luck, we will come in substantially below that number in 1985. The IEA recently asked everybody if they could cut back on their original targets, and we, as a nation, said that we would try to cut back. So I think we are now talking about 450,000 barrels in 1985.

Senator Murray: With regard to the Mexican negotiations that Senator Charbonneau referred to, do you have any idea when they are going to be concluded?

Mr. Cohen: No, but in the near future, I believe.

Senator Murray: Because it is several months since the agreement in principle was arrived at by the two governments.

Mr. Cohen: Yes. But let me add that, as far as I am aware, no difficulties have arisen.

Senator Murray: You have no idea what the mix will be as between heavy oil and lighter oil?

Mr. Cohen: No; and I do not think we will know in any long-term sense. We will know annually what the mix will be.

Senator Murray: Are you going to make some arrangements as to the distribution of that oil among the eastern refineries. Is there a formula in mind for that? How are you going to decide it?

Mr. Cohen: For the moment that has been put in the hands of Petro-Canada to see who is interested in buying it. As I mentioned earlier, there seem to be several parties interested. There are more claims than there is available oil. So we will have to work out some appropriate formula to allocate that oil among the interested parties. That has not been done yet. The first phase was to find out if we had enough takers or interested buyers. It seems that we have more than enough, so now we will have to find a formula to allocate the oil.

Senator Murray: With regard to a possible export tax on electricity, while it is not fair to ask you to comment on the political judgment that will have to be made in that regard, can you give us a perspective from the point of view of the

[Traduction]

Il faut donc se poser deux questions et je crois que la réponse à la première est que personne ne sait au juste ce que seront alors les marchés mondiaux. Rien ne laisse présager qu'il y aura une pénurie importante au cours des dix prochaines années. Mais il ne faut pas oublier la crise politique que connaît le Moyen-Orient. Nul ne peut être assuré d'un approvisionnement continu en pétrole.

La seule solution consisterait à réduire notre dépendance à l'égard du pétrole importé. Nous ne sommes pas ni plus ni moins assurés que les autres pays industrialisés de l'approvisionnement en pétrole importé, mais nous pouvons dire que notre dépendance est beaucoup moins grande, notamment, que celle de l'Allemagne ou du Japon. Leurs ennuis seront encore plus grands que les nôtres, car si l'accès au pétrole importé était coupé, ils se trouveraient dans une horrible situation.

D'autre part, je n'ai aucun doute que nous réussirons à atteindre l'objectif de 600,000 barils. En fait, si nous adoptons une politique judicieuse et si nous avons un peu de chance, nous nous trouverons très en-dessous de ce chiffre en 1985. L'AIE a récemment demandé à tous les pays de réduire leur objectif initial, ce à quoi nous avons répondu que nous tenterions de le faire. Je crois que nous pourrions même parler d'une production de 450,000 barils en 1985.

Le sénateur Murray: Savez-vous quand pourraient aboutir les négociations avec le Mexique, dont a parlé le sénateur Charbonneau?

M. Cohen: Non, mais bientôt, je crois.

Le sénateur Murray: Les deux gouvernements en sont arrivés à un accord de principe, il y a plusieurs mois déjà.

M. Cohen: Oui. Laissez-moi cependant ajouter que, à ma connaissance, aucune difficulté ne s'est présentée.

Le sénateur Murray: Auriez-vous une idée de ce que sera la densité du pétrole?

M. Cohen: Non. Je ne crois pas non plus que nous le saurons à long terme. Nous le saurons d'année en année.

Le sénateur Murray: Prendrez-vous des dispositions quelconques pour ce qui est de la répartition de ce pétrole entre les raffineries de l'est. Une formule a-t-elle déjà été prévue? Comment la décision sera-t-elle prise?

M. Cohen: Pour l'instant, cette question a été confiée à Petro-Canada qui s'occupe de voir qui serait intéressé à l'acheter. Comme je l'ai mentionné plus tôt, plusieurs parties semblent intéressées. Comme il y a plus de demandes que de pétrole disponible, il nous faudra mettre au point une formule nous permettant de répartir ce pétrole parmi les parties intéressées. Cela n'a pas encore été fait. La première étape consistait à déterminer si nous avions suffisamment de preneurs ou d'acheteurs intéressés. Il semble que nous en ayons plus qu'assez. Il nous faudra donc maintenant trouver une formule pour répartir le pétrole.

Le sénateur Murray: Au sujet d'une taxe éventuelle sur l'importation d'électricité, bien qu'il ne soit pas juste de vous demander de nous livrer vos impressions sur le jugement politique qui devra être rendu dans ce cas, pouvez-vous nous

[Text]

economics of energy development or regional economic development, which is what this committee is concerned about currently?

I put it to you, for example, that the export of electricity has made it possible for the provincial utilities involved to build the kind of capacity that enables them to keep rates down to their domestic consumers. I put it to you that it is the power consumers of New Brunswick and Quebec and such places who will be hurt by an export tax on electricity. The utilities will not be able to add it on to the price they are getting from the Americans, for example, because they are charging what the traffic will bear anyway, but there will be a reduced net-back to the utilities involved, and it is the domestic consumers who will have to pay.

Mr. Cohen: To the extent that that tax, if it should come to pass, cannot be passed on to the U.S. consumers, then I think you are quite right: it will have to be passed back to the utility or borne by the utility and, therefore, borne by the domestic consumer of power.

You then come to a policy question: Is it an appropriate tax? Should that source of wealth bear some contribution towards the general revenue of the country?

If you answer that question "yes," then the conclusion must be that the local consumers have been getting electricity, or power, or energy, cheaper than some abstract norm would call for. Somebody has to bear the cost. If it cannot be passed on, it will be passed back. That is a fact. The question is whether it is an appropriate result. If you feel that the power the local consumers have been receiving has been cheaper than some abstract norm, then in some sense the users of that power have not made their contribution to the general welfare which has to be paid for. That is a judgment question which I will not answer. I will pose the question for you.

Senator Murray: In your paper you speak about diverting electricity from the export market to the domestic market. Would you elaborate on that?

Mr. Cohen: That is part of a broader notion. We must be careful and clear, particularly when talking about electricity, which is a renewable resource, that nobody has any objection to exporting electricity if we do not need it. The question is: Do we need it? Are we making sufficient use of electricity in Canada? If you ask why we would want to make more use of electricity in Canada, I put it to you that any time you can use electricity and not use oil, particularly imported oil, you will be ahead of the game. If you can use electricity to break your dependence on imported oil, that is a good thing.

There are two factors involved here. Both are important, but you can go overboard on one. The first way of breaking that dependence that people quickly think of is by reducing demand. Unless you are really talking about a vast reduction in living standards, you can only make yards, but you cannot make miles, in reducing your demand. I am not suggesting that there are not savings to be had by conservation, but you

[Traduction]

donner une certaine idée de l'économie du développement des énergies ou du développement économique régional, question qui préoccupe notre comité pour l'instant?

N'est-il pas vrai, par exemple, que l'exportation d'électricité a permis aux entreprises de service public provinciales en cause, de se munir de la capacité leur permettant de ne pas majorer les taux, pour les consommateurs canadiens du moins. N'est-il pas vrai que ce sont les consommateurs du Nouveau-Brunswick, du Québec et d'ailleurs qui seront touchés par l'imposition d'une taxe à l'exportation sur l'électricité. Les entreprises ne seront pas en mesure de l'ajouter aux prix qu'elles exigent des Américains, par exemple, parce qu'elles exigent de toute façon ce que leur permet la transmission; ce sont les consommateurs canadiens qui paieront pour cela.

M. Cohen: Dans la mesure où cette taxe, si elle devait être adoptée, ne peut être transmise aux consommateurs américains, je crois alors que vous avez tout à fait raison lorsque vous dites qu'elle devra être assumée par l'entreprise et, par conséquent, par le consommateur canadien.

Nous en venons donc à une question de politique: cette taxe est-elle appropriée? Cette source de richesse pourrait-elle contribuer au revenu global du pays?

Si vous répondez «oui» à cette question, il faut alors en venir à la conclusion que les consommateurs locaux obtiennent leur électricité ou leur énergie à un coût moindre qu'exigerait une certaine norme abstraite. Quelqu'un doit assumer le coût. S'il ne peut être transmis au consommateur il faudra que quelqu'un d'autre l'absorbe. C'est un fait. La question est de savoir s'il s'agit d'un résultat approprié. Si vous estimez que le coût de l'électricité pour les consommateurs locaux est bien inférieur à une norme abstraite, alors, dans un certain sens, l'utilisateur de cette électricité n'a pas contribué au bien-être général qui doit être payé. C'est une question de jugement à laquelle je ne répondrai pas. Je vous poserai la question.

Le sénateur Murray: Vous parlez dans votre mémoire de faire passer l'électricité du marché de l'exportation au marché intérieur. Pourriez-vous préciser votre pensée à cet égard?

M. Cohen: Ce n'est qu'un élément d'une notion plus large. Nous devons être prudents et convaincus, surtout lorsqu'il s'agit de l'électricité, une ressource renouvelable, que personne ne s'oppose à ce que nous exportions de l'électricité dont nous n'avons pas besoin. Il faut se demander si nous en avons besoin et si nous en utilisons suffisamment au Canada. Si vous me demandez pourquoi nous devrions utiliser plus d'électricité au Canada, je vous répondrai qu'à toute les fois que nous pouvons utiliser de l'électricité plutôt que du pétrole, surtout du pétrole importé, nous aurons les devants. Si nous pouvons utiliser de l'électricité pour nous libérer de notre dépendance envers le pétrole importé, c'est une bonne chose.

Il y a ici deux facteurs en cause. Tous deux sont importants mais vous pouvez exagérer l'importance de l'un d'eux. La première façon de rompre cette dépendance, et c'est celle qui vient le plus rapidement à l'esprit des gens, c'est de réduire la demande. A moins de parler vraiment de diminution importante des niveaux de vie, il n'est alors possible que de réduire très peu la demande. Je ne doute pas que la conservation

[Text]

can only go so far before you start making marked reductions in living standards. The second way, the promising way, which is in addition to reducing the demand, is to stop using oil and start using some other energy resource. In that sense, diverting electricity from the export market to domestic use would be good, if it enabled us to back out of importing oil. That would be a sensible policy. However, if you cannot back out of importing oil, then you might as well export the surplus electricity.

Senator Murray: The country was making some small movement in the direction of diverting electricity from the export to the domestic market when there was an attempt to set up the maritime energy corporation. Can you explain why that has been stalled?

Mr. Cohen: I wish I could explain why that was stalled, senator. I put a lot of hours into trying to get that thing into the air. I have great difficulty in answering that question because it always seemed to me that the maritime energy corporation made a lot of sense. But I guess what you had was three or four players at the table—the federal government and three maritime provinces—and we just could not all seem to get together and agree on what was necessary in terms of the financing arrangements that were called for or in terms of the sourcing of power.

I do not want to be critical of the provinces, because I am sure we were as much at fault as they, but each province wanted to see its own needs serviced, as we wanted to see our interests served. But trying to get all four players to agree on a single view of what makes sense for maritime energy seemed to be just more difficult than we could manage. So it stalled; it just ground to a halt.

We have continued to make efforts to revive it, because in a way it still makes sense, but only if the three provinces want it. Putting aside the money—because it is more than a question of straight money, it is a question of kinds of energy—P.E.I. does not want to draw any nuclear power from the plant in New Brunswick. That is the prerogative of P.E.I. I do not fault that, but it does confuse the issue. New Brunswick wants Lepreau to go forward. Nova Scotia sees gas in Sable Island and coal in Cape Breton. It is not just money; it is energy. It is the whole question of energy sources coming into play.

My perception of the provinces at the moment is that they are cool or lukewarm to the maritime energy corporation. They, too, sense that in some perfect world it just has to make sense to have a maritime energy corporation, but getting there is just more difficult than man seems to be able to manage. So no one is pressing. Everybody would sort of like to see it happen, if somebody could find the magic elixir, but nobody is pressing tremendously hard to make it happen because there is this kind of recognition that for the moment at least the interests cannot be quite brought together. So it just lies there. It is a dream that will not come true.

[Traduction]

puisse nous valoir des économies d'énergie, mais il y a une limite aux réductions marquées du niveau de vie que l'on peut apporter. La deuxième façon, la façon prometteuse, qui vient s'ajouter à la réduction de la demande, consiste à cesser de recourir au pétrole et commencer à utiliser quelque autre source d'énergie. A cet égard, détourner l'électricité du marché d'exportation vers le marché intérieur s'avérerait une bonne solution, si elle nous permettait de cesser nos importations de pétrole. Ce serait une politique sage. Toutefois, si la chose est impossible, autant exporter notre surplus d'électricité.

Le sénateur Murray: Le pays s'apprêtait à détourner l'électricité du marché de l'exportation vers le marché intérieur lorsqu'il y a eu une tentative en vue de mettre sur pied la société d'énergie des Maritimes. Pouvez-vous expliquer pourquoi cela a été retardé?

M. Cohen: J'aimerais pouvoir l'expliquer, sénateur. J'ai passé de nombreuses heures à essayer de mettre ce projet sur pied. Il m'est très difficile de répondre à cette question, parce que j'ai toujours trouvé que la société d'énergie des Maritimes est un projet fort sensé. Mais nous étions là, trois ou quatre à la table de négociations: le gouvernement fédéral et les trois provinces maritimes. Nous n'arrivions tout simplement pas à nous entendre sur le financement ou sur les sources d'énergie ou de pouvoir.

Je ne veux pas critiquer les provinces; il y avait des torts des deux côtés, mais chaque province voulait, comme nous, satisfaire ses propres besoins. Mais nous n'avons pas su nous accorder sur ce qu'il serait raisonnable pour les Maritimes. Aussi le projet a été laissé en plan.

Nous avons toutefois essayé de le faire renaître, parce que, d'une certaine façon, le projet reste toujours aussi sensé, mais il faut que les trois provinces l'acceptent. A part la question financière—il s'agit beaucoup plus qu'une simple question d'argent, il y a le problème des différents types d'énergie. L'Île-du-Prince-Édouard ne veut pas utiliser l'énergie nucléaire du Nouveau-Brunswick. C'est son droit, et je n'y trouve rien à redire, mais cela complique tout de même la question. Le Nouveau-Brunswick veut que Lepreau poursuive son projet. La Nouvelle-Écosse lorgne sur le gaz de l'Île-aux-Sables et le charbon à l'Île-du-Cap-Breton. Il ne s'agit pas seulement d'argent mais d'énergie. C'est toute la question des sources d'énergie qui entre en jeu.

Il me semble que les provinces ne voient pas d'un très bon œil la société d'énergie des Maritimes. Il leur semble, elles aussi, qu'il serait sensé de créer une société d'énergie dans les Maritimes, mais y parvenir semble tout simplement une tâche surhumaine. Il n'y a donc personne qui insiste. Tous voudraient bien que cela se produise, si quelqu'un pouvait trouver la formule magique, mais personne n'insiste suffisamment pour ce faire, parce qu'on reconnaît dans une certaine mesure, pour l'instant du moins, que les intérêts ne peuvent être tout à fait conciliés. Le projet n'est donc qu'un rêve qui ne se concrétisera pas.

[Text]

Senator Murray: How much of a sticking point was this question of using the federal rating for the bonds of such a corporation, or of having the federal government make direct loans to the corporation? Is that a sticking point? Has the federal government a standing offer from the three maritime provinces?

Mr. Cohen: No, there is no standing offer. At one stage of the game, two years ago, when I was originally Deputy Minister of Energy, Mines and Resources, that was a problem, but it was fast becoming resolvable, but I am not sure it was resolved. I think there was daylight at the end of that particular tunnel. I left the portfolio for 14 months, and in the interim period things happened that I am simply not aware of. By the time I got back to the portfolio three months ago, the maritime energy corporation had been lying dormant. I do not know what happened in that 14 months.

If you are asking me where it is today, I would say that: (a) there is no standing offer on the table from the federal government; and, (b) there is willingness on the part of the federal government to re-visit that issue of the maritime energy corporation.

If it was the sticking point two years ago, I do not think it would be a sticking point today. I think it is probably a manageable problem. There was no great sense of enthusiasm for an immediate hard push by the three provinces to get it going. That is where it is at the moment.

Senator Murray: In terms of the export of electricity, New Brunswick, being the exporter in that area, was willing to give up all future interconnections with New England and with Quebec in return for long-term financing arrangements by the federal government.

Mr. Cohen: The financial issue was the toughest part vis-à-vis New Brunswick, that is quite right. Nova Scotia and P.E.I. had other concerns. Certainly, insofar as the money was concerned, New Brunswick was more interested in the financial dimension than the other two provinces, in large measure because they were the ones building Lepreau. They had perfectly good reason why money was of paramount concern because of the financial problem with Lepreau. They also had the capacity to generate and export a lot of power from the province.

In any event, one would think that there is something funny in exporting power from New Brunswick into New England while the maritimes are burning coal like mad. That is what makes the maritime energy corporation so enticing. You have New Brunswick with a nuclear power station that is going to export power much cheaper than Nova Scotia is going to be burning imported oil. Most of Nova Scotia's power is generated and driven by imported oil which costs \$36-\$40 a barrel, yet, we are exporting electricity to the United States. In that sense, diverting electricity back into this country and backing out oil looks appealing if you could just make it happen.

Senator Austin: I should like to start with some information from you about the situation in the U.S. on the oil account,

[Traduction]

Le sénateur Murray: La question du recours au gouvernement fédéral pour la tarification des obligations d'une telle société, ou pour lui emprunter directement, était-elle bien épineuse? Était-ce une question épineuse? Le gouvernement fédéral a-t-il obtenu une offre permanente des trois provinces maritimes?

M. Cohen: Il n'y a pas d'offre permanente. Il y a deux ans, lorsque j'étais sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, c'était un problème qui devenait rapidement soluble, mais je ne suis pas certain qu'on l'ait résolu. Je crois qu'on apercevait la lumière à la fin de ce tunnel. J'ai quitté le portefeuille pendant 14 mois et, pendant ce temps, des choses que j'ignore tout simplement se sont produites. Jusqu'à ce que je reprenne mes fonctions il y a trois mois, le projet de création de la société d'énergie des Maritimes avait été mis au rancart. J'ignore ce qui s'est passé pendant ces 14 mois.

Si vous me demandez ce qui se passe aujourd'hui, je dirais que, premièrement, il n'y a sur la table aucune offre permanente de la part du gouvernement fédéral et, deuxièmement, que le gouvernement fédéral entend étudier à nouveau cette question de la société d'énergie des Maritimes.

Si cela constituait la question épineuse il y a deux ans, je crois que tel serait le cas aujourd'hui. Je crois qu'il s'agit peut-être d'un problème soluble. Les trois provinces n'ont pas manifesté beaucoup d'enthousiasme pour mettre de l'avant le projet. C'est là où en sont les choses pour l'instant.

Le sénateur Murray: Au sujet de l'exportation d'électricité, le Nouveau-Brunswick, en tant que province exportatrice, consentait à céder tous les raccordements éventuels avec la Nouvelle-Angleterre et le Québec, en retour d'accords de financement à long terme de la part du gouvernement fédéral.

M. Cohen: La question financière était la partie la plus difficile vis-à-vis du Nouveau-Brunswick, c'est exact. La Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard avaient d'autres préoccupations. Certes, le Nouveau-Brunswick s'intéressait beaucoup plus à la question financière que les deux autres provinces, dans une large mesure parce qu'il construisait Lepreau. Elle a tout à fait raison de mettre au premier plan la question monétaire en raison du problème financier que suscitait Lepreau. Elle était également en mesure de produire et d'exporter beaucoup.

Quoi qu'il en soit, on serait porté à croire qu'il y a quelque chose de drôle dans le fait que le Nouveau-Brunswick exporte de l'énergie en Nouvelle-Angleterre, tandis que les Maritimes consomment du charbon comme des fous. C'est ce qui rend la société d'énergie des Maritimes si séduisante. Le Nouveau-Brunswick a une centrale nucléaire qui va exporter de l'énergie à bien meilleur compte que le pétrole importé par la Nouvelle-Écosse. La majeure partie de l'énergie utilisée en Nouvelle-Écosse provient de pétrole importé, qui coûte de 36 à 40 dollars le baril et pourtant, nous exportons de l'électricité aux États-Unis. En ce sens, conserver notre électricité et réduire nos importations de pétrole semble une perspective séduisante, si seulement on pouvait y parvenir.

Le sénateur Austin: D'abord, au sujet de la situation des États-Unis au chapitre du pétrole, j'aimerais savoir si, à votre

[Text]

and ask you whether you see their oil import problem continuing to exacerbate their dependency on international oil; whether you feel their deficit will continue to grow on the oil account; and whether you see the United States being able to shift, domestically, into some stability of internal energy account by shifting to coal or natural gas in order to alleviate, during this decade, in any real way their international oil dependency.

Mr. Cohen: I do not really know any more about that than you do. However, I am pessimistic about their capacity to do it. I feel it is not a lack of wit, but a lack of political will, given their whole system and the way it stumbles along in a system of checks and balances both at the federal and state levels.

I do not despair, but I am pessimistic as to how fast it will come about and as to how effective its energy policy will be. Unless we take a terrible bath in the sense of a real flat-out shutdown in the Middle East and some galvanizing action of a long duration—short of that, I think it is an ebb-and-flow business, and it ebbs as fast as it flows. When there is a shortage in California, or some other state, everybody gets up tight about gasoline rationing, but three months later it is as if it had never happened.

It seems to me that the same attitude prevails in Washington. They are running an energy policy with some members pushing sensible energy policies, but the tug and pull of local interests are such that it is hard to move that country.

Senator Austin: We have the concept of a sensible energy policy in the U.S. Would a higher price policy with revenues collected and reinvested in replacement and other forms of energy be essentially what you are looking at?

Mr. Cohen: I certainly will not answer a question about higher prices being essential energy policy.

The Chairman: Perhaps we could get at it in another way: Where is their policy not sensible and ours is?

Senator Austin: The concern I have—and I am sure you share it—is that whatever efforts we make in a global sense elsewhere in the OECD group, the Americans, because of their draw on world oil and the resulting deficits which they carry into the world economy, are really the one group that can make a macro change in the western industrial circumstance.

I share with you the pessimism that they lack the will to do anything except on margins. There will be a series of marginal changes, and there is a school of thought in the U.S. that says that will be enough; to change more dramatically would make the U.S. economy more difficult to manage.

I take it that your remarks are directed towards insulating Canada from the U.S. energy problem as much as we can.

[Traduction]

avis, leur problème d'importation continue d'accentuer leur dépendance à l'égard du pétrole international, si leur déficit continue d'augmenter, et s'ils sont capables d'acquérir une certaine stabilité intérieure en matière d'énergie, en passant du pétrole au charbon ou au gaz naturel, pour diminuer de façon appréciable leur dépendance à l'égard du pétrole international, pendant la présente décennie?

M. Cohen: Là-dessus, je n'en sais vraiment pas plus que vous. Toutefois, je suis pessimiste quant à leur capacité d'y parvenir. C'est à mon avis un manque, non pas d'intelligence, mais de volonté politique, étant donné l'ensemble de leur système et leurs fameux mécanismes de «freins et contrepoids», tant au niveau fédéral qu'au niveau des États.

Je ne désespère pas, mais je suis pessimiste quant à la rapidité avec laquelle ils y arriveront et quant à l'efficacité de leur future politique énergétique. A moins que nous subissions un choc ou une épreuve terrible, par exemple que le Moyen-Orient cesse de nous approvisionner sur une longue période, c'est à mon avis une affaire de flux et de reflux, qui va aussi rapidement dans un sens que dans l'autre. Quand il y a pénurie en Californie ou dans quelque autre État, tout le monde se pique du rationnement de l'essence, mais trois mois plus tard, c'est comme si rien ne s'était produit.

Il me semble que la même attitude règne à Washington. On y dirige une politique énergétique, à l'égard de laquelle certains membres recommandent des mesures sensées, mais le jeu de la souque à la corde des intérêts locaux est tel qu'il est difficile d'orienter le pays dans un autre sens.

Le sénateur Austin: Vous parlez d'une politique énergétique sensée. Entendez-vous par là une politique d'augmentation dont les revenus pourraient être réinvestis dans d'autres formes d'énergie?

M. Cohen: Je ne répondrai certainement pas à une question qui suppose que l'augmentation des prix pourrait être l'essentiel de la politique énergétique.

Le président: Nous pourrions peut-être poser la question autrement: En quoi notre politique est-elle sensée tandis que la leur ne l'est pas?

Le sénateur Austin: Mon inquiétude, et je suis sûr que vous la partagez, c'est que quels que soient les efforts que nous déployons globalement ailleurs, dans les pays de l'OCDE, les États-Unis, à cause de la traction qu'ils exercent sur le pétrole mondial et des déficits qu'ils occasionnent ainsi dans l'économie mondiale, sont vraiment «le» pays qui peut modifier sensiblement la conjoncture industrielle occidentale.

Je partage votre pessimisme quant à leur volonté d'apporter des changements autre que marginaux, qui seront jugés suffisants par une école de pensée qui règne aux États-Unis. Apporter des changements plus radicaux rendrait l'économie américaine plus difficile à diriger.

Je crois comprendre que vous préconisez d'isoler autant que possible le Canada du problème énergétique américain?

[Text]

Mr. Cohen: Yes, although I would not limit it to the U.S. I just think we should insulate. I do not mean insulate in a "beggar thy neighbour" way.

Senator Austin: We should just avoid being dragged in the same direction by the same issues?

Mr. Cohen: That is right. There is no need for us to be in their boat, not in the German boat, nor in the Japanese boat. In the course of a decade we could be independent of imported oil. I do not think Germany or Japan can, and I am pessimistic that the United States can be independent of imported oil. The Americans, through a whole series of structural changes, could get themselves out of that situation.

Senator Austin: At the moment they are using more than 15 per cent of Saudi Arabia's total production of oil, with most of the rest going to the other industrialized countries.

Mr. Cohen: That is almost 1.5 million barrels a day to the U.S.

Senator Austin: If the workers in the Saudi oil fields decided to go on strike, as the workers in the Iranian oil fields did, for whatever domestic political reasons, that one filament being broken would cause enormous devastation in the world.

Mr. Cohen: That is right, but in the end the shortage will balance.

Senator Austin: At a price.

Mr. Cohen: The price will be enormous, and the change in living standards will be devastating.

Senator Austin: As lawyers, you and I know that negative growth will be rampant.

Mr. Cohen: There will be double-digit negative growth.

The Chairman: It seems to me that the policy is based on an ever-increasing shortage, yet there is evidence that that shortage does not exist at the present time in terms of oil. I understand that there was something in the neighbourhood of between 5 trillion and 9 trillion cubic feet of gas discovered in Canada last year, as against domestic consumption of about 1.5 trillion, with exports, I suggest, amounting to around half a trillion.

Mr. Cohen: I am not sure of the numbers.

Mr. Toombs: One-and-a-half trillion in domestic consumption; and exports, almost a trillion.

The Chairman: Our export gas in the United States is now, I gather, difficult to sell.

Mr. Cohen: Yes.

The Chairman: Have you taken into consideration, in your projections, the possibility that there may well be a world oversupply? We have come to believe in shortages, because we have talked about them, and talked about them, and talked about them. Yet, if you look at some of the figures, they do not indicate shortages at these price levels. Discoveries are going on at a fair clip. According to the material supplied to us by the Shell Oil Company—and I do not know whether this is in

[Traduction]

M. Cohen: Oui, mais je ne m'arrêtera pas aux États-Unis. Je pense que nous devrions nous isoler, un point, c'est tout, ce qui ne veut pas dire «chacun pour soi».

Le sénateur Austin: Nous devrions simplement éviter d'être entraînés dans le même sens par les mêmes courants?

M. Cohen: C'est juste. Rien nous oblige à embarquer dans le même bateau que les États-Unis, l'Allemagne ou le Japon. En une décennie, nous pourrions être indépendants à l'égard du pétrole importé. Je ne pense pas que ce soit le cas de l'Allemagne ou du Japon, et je suis pessimiste quant aux possibilités des États-Unis à cet égard. Les Américains ne pourraient se tirer de ce mauvais pas que par un ensemble de changements structuraux.

Le sénateur Austin: Dans le moment, ils utilisent plus de 15 p. 100 de la production totale de pétrole de l'Arabie Saoudite, dont presque tout le reste va aux autres pays industrialisés.

M. Cohen: Presque 1.5 million de barils par jour vont aux États-Unis.

Le sénateur Austin: Si les travailleurs des champs pétrolifères d'Arabie Saoudite décidaient de faire la grève, comme l'ont fait ceux d'Iran, pour n'importe quelle raison de politique intérieure, ce fil étant cassé, cela ferait des ravages considérables dans le monde.

M. Cohen: C'est vrai, mais la pénurie finira par s'équilibrer.

Le sénateur Austin: Mais à quel prix!

M. Cohen: A un prix considérable, et cela aurait de graves répercussions sur les niveaux de vie.

Le sénateur Austin: En tant qu'avocats, vous et moi savons que la croissance négative sera effrénée.

M. Cohen: Elle atteindra les deux chiffres.

Le président: Il me semble que la politique se fonde sur une pénurie toujours croissante, et pourtant, il ne semble pas y avoir pénurie de pétrole à l'heure actuelle. Je crois comprendre qu'entre 5 et 9 trillions de pieds cubes de gaz ont été découverts au Canada l'année dernière, où la consommation intérieure est d'environ 1.5 trillion et les exportations d'environ un demi trillion.

M. Cohen: Je ne suis pas sûr des chiffres.

M. Toombs: Un trillion et demi pour la consommation intérieure, et presque un trillion pour les exportations.

Le président: Si je ne m'abuse, notre gaz destiné à l'exportation aux États-Unis est difficile à vendre.

M. Cohen: C'est juste.

Le président: Dans vos prévisions, avez-vous tenu compte de la possibilité d'une surabondance mondiale? Nous avons finis par croire à des pénuries parce que nous n'avons pas arrêté d'en parler. L'examen de certains de ces chiffres n'indiquent pas de pénurie à ces niveaux de prix. Les découvertes vont bon train. Selon les documents qui nous ont été fournis par la société pétrolière Shell, mais je ne sais pas si c'est matériellement ou en dollars, d'ici l'an 2000, la consommation de pétrole

[Text]

physical terms or in dollar volume—between now and the year 2000 oil consumption in Canada will not increase very markedly; but the consumption of natural gas will, as will that of other forms of energy.

Mr. Cohen: That is my whole point, senator. Perhaps I can pick you up right there and go back and take issue with something you said earlier.

My whole point is that we are rich in energy, but short in oil. We tend to talk about them interchangeably, but they are not interchangeable.

Let me start with oil. There may not even be a shortage of oil in the world, physically, but there is certainly a cartel operating very effective control over oil, and that oil is becoming more and more expensive because they are reducing production. I am not faulting anybody in the Middle East for reducing production, but however much is there, it is not all being produced willy-nilly, so that there is an economic or political shortage, if not a physical one, in the world generally.

The Chairman: Again, you come back to oil at a price.

Mr. Cohen: That is right; but if you will bear with me for a moment—

The Chairman: But let us make a distinction. There is oil, though at a price.

Mr. Cohen: Yes. There appears to be—at a price.

The Chairman: There is no physical lack of oil. The oil is there, if you are prepared to pay the spot price.

Mr. Cohen: That is exactly right. If they opened up those taps the prices would come down, but they are not doing that; so whether it is physical or not physical, it is scarce in the sense that it is costly. In Canada—non-conventional, frontier and offshore aside—our conventional production of oil is not rising. Our reserves are not rising; in fact, they are falling. We may be able to bring on the non-conventional, and Hibernia and Ben Nevis and all of those things may ultimately come to pass; but they are still a little bit “iffy”, and they are still in the latter half of the decade.

So we have the problem of political instability with regard to imported oil; we have the problem of short-run shortages with regard to domestic oil; but we probably have a lot of gas and a lot of electricity.

The whole point I was making was that if we could move over, stop using oil and start using gas, electricity, coal and what-not, we would then be, to use Senator Austin's phrase, insulated from world shortages. We are today, and for the foreseeable future, a net exporter of energy, but a frightened importer of oil. We are frightened with cause. I am not saying that we are frightened without cause.

The Chairman: If we are concerned about the tendency of the oil exporting countries to hold back on the production of their oil in order to keep the price up, and the supply short, why are we joining the same club with regard to our natural gas? Here we are discovering between 5 trillion and 9 trillion

[Traduction]

au Canada n'augmentera pas de façon très appréciable, mais tel sera le cas de la consommation de gaz naturel et d'autres sources d'énergie.

M. Cohen: Justement, sénateur. Je pourrais peut-être vous arrêter là et vous reprendre sur quelque chose que vous avez dit plus tôt.

Je dis justement que nous sommes riches en énergie mais pauvre en pétrole. Nous en parlons volontiers comme s'ils étaient interchangeables, mais ils ne sont pas.

Commençons par le pétrole. Il n'y a peut-être même pas de pénurie matérielle de pétrole dans le monde, mais chose certaine, il y a un cartel qui exerce un contrôle très efficace sur le pétrole, qui devient de plus en plus coûteux parce qu'on en réduit la production. Je n'en blâme personne au Moyen-Orient, mais quelle que soit la quantité de pétrole existant, on ne produit pas tout ce qu'on pourrait. C'est donc une pénurie économique ou politique qui sévit dans le monde en général.

Le président: Vous voilà revenu encore une fois au pétrole moyennant un certain prix.

M. Cohen: C'est juste; mais un instant je vous prie—

Le président: Faisons la distinction. Il y a du pétrole, mais moyennant un certain prix.

M. Cohen: Oui. Il semble y en avoir, moyennant un certain prix.

Le président: Il n'y a pas de pénurie matérielle de pétrole, dans la mesure où vous êtes disposés à le payer comptant.

M. Cohen: C'est tout à fait juste. S'ils ouvraient le robinet, les prix baisseraient, mais ils ne le feront pas; que ce soit matériel ou non, il y a rareté en ce sens que le pétrole coûte cher. Au Canada, mise à part la production non conventionnelle, frontalière et hauturière, notre production conventionnelle de pétrole n'augmente pas. Nos réserves n'augmentent pas; en fait, elles diminuent. Il est possible que nous puissions lancer la production non conventionnelle, et que l'Irlande et Ben Nevis, et toutes ces choses, finissent par passer; mais c'est encore quelque peu douteux, et ce serait dans la dernière moitié de la décennie.

Nous avons donc le problème de l'instabilité politique, en ce qui concerne le pétrole importé, et le problème de la pénurie à court terme, en ce qui concerne le pétrole intérieur; mais nous avons probablement beaucoup de gaz et d'électricité.

Bref, si nous pouvions changer de cap, c'est-à-dire délaisser le pétrole pour le gaz, l'électricité, le charbon et que sais-je encore, nous serions alors, pour reprendre l'expression du sénateur Austin, isolés des pénuries mondiales. Nous sommes aujourd'hui, et serons dans un avenir prévisible, exportateur net d'énergie, mais un importateur de pétrole timoré, et pour cause; je ne dis pas que nous n'avons pas raison de l'être.

Le président: Si nous nous inquiétons de la tendance des pays exportateurs de pétrole à freiner la production pour maintenir les prix en hausse et l'offre rare, pourquoi nous embarquons-nous dans le même bateau pour ce qui est de notre gaz naturel? Nous en découvrons ici entre 5 et 9 trillions

[Text]

cubic feet, but we are restricting our outflow to 2.5 trillion cubic feet, maintaining, through the combined policies of the federal and provincial governments, what is, or appears to be, in terms of American reaction, an uneconomic price.

Mr. Cohen: Are you talking about volumes or price now with regard to exports?

The Chairman: I am talking about the same thing that you were talking about—namely, that high prices reflect lack of volume. That was your statement with regard to what is happening in the OPEC countries.

Mr. Cohen: But as the OPEC countries shut down their volume and raise prices they are not getting poorer, they are getting richer.

The Chairman: Right.

Mr. Cohen: That is not a bad scenario for us to follow as an exporter.

The Chairman: I would have thought it was a very bad scenario for us to follow if what we are concerned about is the price we are paying for that happening to us in terms of oil.

Mr. Cohen: We cannot stop it in terms of oil.

The Chairman: We can in terms of gas, though.

Mr. Cohen: In other words, if we cannot stop importing at high prices, we should therefore export at low prices. Is that what you are saying?

The Chairman: Yes, because, in fact, what we are doing is not netting back a great deal to the companies. We are taking the bulk of that price into current consumption in federal and provincial governments. It becomes current revenue. It is not investment revenue. It is not going back to increase the amount of exploration. It is actually becoming a current account item.

Mr. Cohen: Well, something is increasing the amount of exploration going on in this country. It is at a pretty strong high.

The Chairman: Well, what is increasing it, would you not agree, is the fact that it costs somewhere around 20 to 25 cents per mcf to go and find gas, and at the price the companies are getting today the net back is what—\$1.80?

Mr. Cohen: I do not know what the average is.

Mr. Toombs: It is about \$1.50 from domestic sales.

The Chairman: It is a good deal.

Mr. Cohen: I think I rest my case.

The Chairman: Well, no. That is the case for exploration. You do not need any more money to encourage the exploration, but between the federal and provincial governments you are adding taxes to that, which are being used in current consumption, and which are not making the world more competitive. It would be to Canada's advantage to create a competitive situation.

[Traduction]

de pieds cubes mais limitons nos exportations à 2.5 trillions tout en maintenant, par les politiques conjuguées des gouvernements fédéral et provinciaux, ce qui est, ou semble être, d'après la réaction des États-Unis, un prix non économique.

M. Cohen: Parlez-vous maintenant de volumes ou de prix, à propos des exportations?

Le président: Je dis comme vous que les prix élevés traduisent l'insuffisance des volumes. C'est ce que vous aviez dit à propos de ce qui se passe dans les pays de l'OPEP.

M. Cohen: Mais lorsque les pays de l'OPEP arrêtent leur production et haussent leurs prix, ils ne deviennent pas plus pauvres, bien au contraire.

Le président: En effet.

M. Cohen: Ce n'est pas une mauvaise ligne de conduite à adopter en tant qu'exportateur.

Le président: J'aurais cru que c'est un très mauvais exemple à suivre, si nous nous préoccupons du prix que nous sommes amenés à payer pour le pétrole.

M. Cohen: Nous ne pouvons arrêter la production de pétrole.

Le président: Mais nous pouvons arrêter celle du gaz naturel.

M. Cohen: En d'autres termes, s'il nous faut continuer à importer à prix élevé il nous faut donc exporter à prix peu élevés. Est-ce ce que vous nous dites?

Le président: Oui, parce qu'en fait ce que nous faisons ne rapporte pas beaucoup aux sociétés. Nous intégrons la plus grande partie de ce prix dans la consommation courante du gouvernement fédéral et des provinces. Cela devient un revenu courant. Ce n'est pas un revenu de placement. Ils ne sont pas réutilisés pour augmenter les activités d'exploration; ils deviennent en fait un élément du compte courant.

M. Cohen: Mais il y a bien quelque chose qui augmente le volume des explorations qui se font au Canada et il y en a énormément.

Le président: Oui, mais ne pensez-vous pas que ce qui l'augmente c'est le fait que la prospection du gaz naturel revient entre 20 à 25 cents le mpc alors qu'aujourd'hui les sociétés en retirent un bénéfice net de \$1.80, est-ce bien cela?

M. Cohen: Je ne sais pas quelle est la moyenne.

M. Toombs: Environ \$1.50, provenant des ventes au Canada.

Le président: C'est beaucoup.

M. Cohen: Je pense avoir réussi ma démonstration.

Le président: Non. Cela est vrai pour les activités de prospection. Il n'est pas nécessaire d'avoir plus d'argent pour encourager l'exploration, mais le gouvernement fédéral et ceux des provinces ajoutent des taxes à ce qui est actuellement utilisé dans la consommation courante et qui ne rend pas le monde plus concurrentiel. Ce serait à l'avantage du Canada de créer une situation concurrentielle.

[Text]

Mr. Cohen: What is the competitive situation you want to create?

The Chairman: An excess of volume on the market.

Mr. Cohen: You want to drive the price of gas down in the United States?

The Chairman: Yes.

Mr. Cohen: Why?

The Chairman: It would have the effect of driving down the price of oil too.

Mr. Cohen: Well, I am not sure we are a big enough supplier to influence the United States market in that way. If I thought that by reducing our selling price, and flooding the United States market with gas, thereby driving down the price of oil in the United States, as well as the price of imported oil around the world—if we were in fact able to do that for the world—then I would say it would be worthwhile pumping out our gas like mad; but I do not think we have enough of it.

The Chairman: Then you would accept that policy if it were physically possible.

Mr. Cohen: Yes. If we could save the world from this economic situation, yes.

The Chairman: How about even if it would just aid a little bit?

Mr. Cohen: Well, if you are talking about aiding just a little bit, you have to start talking about what the trade-offs are. If we are throwing our resources to the wind, then I am not sure we should not take the opportunity price. After all, we are paying the opportunity price to bring in our oil, so why can we not sell our gas at the opportunity price as a nation? Just forget for the time being who is getting all the revenue and the taxes, and all the rest of it.

The Chairman: All I can say is that if we are discovering between 5 trillion and 9 trillion cubic feet, and only using 2.5 trillion cubic feet, we are obviously doing exactly what the OPEC countries are doing: we are holding back on supply.

Mr. Cohen: We may need that gas though. If we do the kind of conversion and substitutions I am talking about, we are going to need a lot of gas a decade from now.

Senator Austin: To pick up more of a regional theme, Mr. Cohen, I wonder whether you could describe to us how we should go about substituting natural gas for imported oil in the Canadian energy mix.

Particularly, how will we price natural gas so that it is competitive, or better than competitive, with available oil and oil byproducts?

Mr. Cohen: I guess, senator, you are getting into a policy question of how to price natural gas domestically.

Senator Austin: I do not mean to ask you actual numbers. Policy process is the direction you say we must go.

Mr. Cohen: Yes.

[Traduction]

M. Cohen: Quelle est cette situation concurrentielle que vous voulez créer?

Le président: Un volume excédentaire sur le marché.

M. Cohen: Vous voulez abaisser le prix du gaz naturel aux États-Unis?

Le président: Oui.

M. Cohen: Pourquoi?

Le président: Cela aurait pour effet de diminuer aussi le prix du pétrole.

M. Cohen: Je ne suis pas sûr que nous soyons un fournisseur suffisamment important pour influencer ainsi le marché américain. Si je pensais qu'en diminuant notre prix de vente et qu'en inondant le marché des États-Unis de gaz naturel diminuant ainsi le prix du pétrole aux États-Unis aussi bien que le prix du pétrole importé dans le monde—si nous étions, en fait, capables de le faire pour le monde—je dirais alors qu'il conviendrait d'extraire notre gaz naturel en toute vitesse, mais je ne pense pas que nous en ayons suffisamment.

Le président: Mais vous accepteriez cette façon de procéder, si elle était concrètement réalisable.

M. Cohen: Oui. Si nous pouvions sauver le monde de cette crise économique, oui.

Le président: Et si nous ne pouvions qu'améliorer un peu les choses?

M. Cohen: Il faut alors commencer à parler de compromis. Si nous gaspillons nos ressources, je ne suis pas sûr que nous ne devrions pas envisager les prix de substitution. Après tout, c'est ce que nous payons pour importer notre pétrole, de sorte que nous pourrions aussi bien vendre notre gaz naturel au prix de substitution, en tant que nation, oublier pour le moment toutes les recettes et toutes les taxes, et ainsi de suite.

Le président: Tout ce que je puis dire, c'est que si nous découvrons entre 5 et 9 billions de pieds cubes pour n'en utiliser que 2.5, nous faisons exactement la même chose que les pays de l'OPEP: nous freinons la production.

M. Cohen: Mais nous pouvons cependant avoir besoin de ce gaz. Si nous pratiquons le genre de conversion et de substitution dont je parle, nous allons avoir besoin d'énormément de gaz dans la décennie à venir.

Le sénateur Austin: Pour aborder un thème plus régional, monsieur Cohen, pourriez-vous nous dire comment nous pourrions remplacer le pétrole importé par du gaz naturel dans l'ensemble énergétique canadien.

Plus précisément, quel prix fixerons-nous au gaz naturel pour qu'il soit compétitif et même plus compétitif que le pétrole et les dérivés existants?

M. Cohen: Vous touchez là, sénateur, à la politique d'établissement du prix du gaz canadien.

Le sénateur Austin: Je ne vous demande pas de chiffres, mais vous dites vous-mêmes qu'il nous faut adopter des politiques.

M. Cohen: Oui.

[Text]

Senator Austin: How do we do that?

Mr. Cohen: I will try to answer this, if I can, without getting embroiled in forecasting government policy. Certainly the Q of Q & M is a step. If you want to take another step you would go to the M; you would put the main trunk line down all the way through to the maritimes. The first step was to Quebec City. Sooner or later the second step may be all the way down. Having brought that main trunk line into at least Quebec City, you then have two problems. You have to have a distribution system that flows off that main trunk line. Let me back up a little bit. Even in Ontario people underestimate, I think, the amount of substitution that is still potentially available here in Ontario. There is a lot of it. I think it takes two things to do it: the first is a price of gas that is sufficiently low in its parity relationship to oil that it is attractive to people to convert; and the second is you need reassurance that there is gas.

Senator Austin: I think the Canadian taxpayers have bought that assurance.

Mr. Cohen: That there is gas?

Senator Austin: That there is gas.

Mr. Cohen: Then we have undone what we did before.

Senator Austin: I think the last five years have been a revolution in gas reserves.

Mr. Cohen: In gas confidence?

Senator Austin: In gas confidence, that is right.

Mr. Cohen: Then you make a disparity in price between oil and gas sufficient to make that in a rate-of-return sense effective. I would argue that, secondly, you need to deal with the up-front cash flow problem that people are going to face. It is amazing how inelastic even industry is when it comes to making the capital up-front outlays to convert. I think that policy, to make a serious impact, will have to address both those issues, the up-front cash flow and the longer run rate of return. Individual householders don't think of rates of return but, if I can put it in those terms, that is what is needed to move people to convert, to get off their oil and on to electricity, gas, coal, propane, wood. I don't care what it is, but get off \$40 oil.

Senator Austin: I would suggest you will have to go to a differentiated and market-competitive price for Canadian gas.

Mr. Cohen: Competitive with what?

Senator Austin: At a certain point of time you move from competition with imported oil or domestic oil in the Ontario market to competition with electricity generated by your public utilities.

Mr. Cohen: But what is competing?

Senator Austin: Natural gas has to compete.

[Traduction]

Le sénateur Austin: Comment y arriver?

M. Cohen: Je vais essayer de vous répondre sans me mêler de faire des prévisions sur la politique du gouvernement. Il est clair que le Q du Q et M est un pas dans cette direction. Si vous voulez en faire un autre, vous iriez jusqu'au M, c'est-à-dire que vous prolongeriez la conduite principale du pipeline jusqu'aux Maritimes. La première étape est d'aller jusqu'à Québec. Et, à plus ou moins longue échéance, la deuxième étape sera d'aller jusqu'au bout du chemin. Mais en prolongeant le pipeline jusqu'à Québec vous posez deux problèmes. Vous avez besoin d'un système de distribution qui s'y alimente. Revenons un peu en arrière. Même en Ontario, on sousestime, me semble-t-il, l'importance des produits de remplacement qui se trouvent sur place. Il y en a beaucoup. Je crois qu'on y arriverait à deux conditions. Tout d'abord il faut que le prix du gaz soit assez bas par rapport au pétrole pour que la population trouve la conversion intéressante. Il faut ensuite qu'on la rassure sur l'existence du gaz.

Le sénateur Austin: Je crois que les contribuables canadiens se sont déjà procuré cette assurance.

M. Cohen: Qu'il y a du gaz?

Le sénateur Austin: Oui.

M. Cohen: Alors nous avons défait ce qui avait été fait antérieurement.

Le sénateur Austin: Au cours des dernières cinq années l'attitude de la population face aux réserves de gaz s'est totalement modifiée, me semble-t-il.

M. Cohen: Vous parlez de la confiance accordée au gaz?

Le sénateur Austin: C'est cela.

M. Cohen: Vous créez alors entre le prix du pétrole et celui du gaz une différence telle qu'elle se reflète effectivement dans le taux de rendement. Je serais d'accord pour qu'en second lieu il vous faudra vous occuper du problème initial des liquidités auxquelles la population aura à faire face. Il est étonnant de voir à quel point même l'industrie manque de souplesse lorsqu'il est question de convertir les mises de fonds de départ. Pour qu'une politique s'implante, il lui faudra trouver une réponse à ces deux problèmes, celui des liquidités initiales et celui du taux de rendement à plus long terme. Les pensent pas aux taux de rendement, mais si je puis m'exprimer de la sorte, c'est pourtant ce qu'il nous faut pour amener les gens à se convertir à autre chose, c'est-à-dire à remplacer le pétrole par l'électricité, le gaz, le charbon, le propane, le bois ou que sais-je encore. Mais cessez d'acheter du pétrole à \$40.

Le sénateur Austin: Il me semble qu'il vous faudra avoir pour le gaz canadien un prix distinct et compétitif.

M. Cohen: Compétitif par rapport à quoi?

Le sénateur Austin: A un moment donné, vous passez de la concurrence au pétrole importé ou canadien sur le marché de l'Ontario, à la concurrence à l'électricité produite par vos services publics.

M. Cohen: Que signifie être compétitif?

Le sénateur Austin: Le gaz naturel doit être concurrentiel.

[Text]

Mr. Cohen: But I am not pushing natural gas. Don't misunderstand me. I am pushing off oil.

Senator Austin: How do you get to be competitive between gas and oil? You cannot be indifferent to gas and electricity as competitive energy systems.

Mr. Cohen: I am.

Senator Austin: Well, you won't solve the problem.

Mr. Cohen: As long as they both outstrip oil, I am indifferent.

Senator Austin: So you would leave it to Ontario to regulate the intermodal competition between gas and electricity.

Mr. Cohen: If I had my druthers. I am not talking about government policy. Just in an abstract sense, the heart of the issue is to get off oil, not on to gas.

Senator Austin: What do you do with the Petrosar problem?

Mr. Cohen: The resid problem.

Senator Austin: The resid problem.

Mr. Cohen: The resid problem is solving itself, as long as everybody comes through with what they have undertaken to do. In a speech that Mr. Lalonde made in Montreal a few months ago he outlined a series of measures which take a big chunk of the resid off the market, literally amounting to a tar sands plant, the output of a tar sands plant; 125,000 barrels of resid will go off the market in the next four years. Petrosar is going to upgrade; Ultramar will upgrade.

Senator Austin: You are going to move resid up to Quebec City and refine it there?

Mr. Cohen: Ultramar will upgrade in the Quebec area. PetroCanada is looking at a syndicated refinery in Montreal. Petrosar has agreed to go ahead with an upgrader. Imperial has got a small one in Strathcona. Sun is doing one in Sarnia as well, I guess.

Senator Austin: So you have more gasoline and higher fraction products in the Ontario market.

Mr. Cohen: And in the Quebec market. We are taking about 125,000 barrels of resid off the market. That is a big piece of the market.

Senator Austin: And you move gas into the lower end, or electricity.

The Chairman: Is that converted to gas and distillates?

Mr. Cohen: It is converted into high quality products. Instead of being heavy oils that you can only use in industrial burners, it is now gasoline for cars or home-heating fuel oil. We use this term "upgrading". Really what it is to a layman—and I am a layman in this business—is taking the sludge from the bottom end of the barrel and turning it back into the

[Traduction]

M. Cohen: Mais comprenez-moi bien, je ne fais pas de la réclame pour le gaz; je plaide seulement pour qu'on abandonne le pétrole.

Le sénateur Austin: Comment arrivez-vous à mettre en concurrence le pétrole et le gaz? Vous ne pouvez être indifférent au gaz et à l'électricité comme systèmes énergétiques compétitifs.

M. Cohen: Je le suis pourtant.

Le sénateur Austin: Alors vous ne résoudrez pas le problème.

M. Cohen: Tant qu'ils l'emportent sur le pétrole, cela ne me fait rien.

Le sénateur Austin: Ainsi, vous laisseriez à l'Ontario le soin de régler la concurrence interne entre le gaz et l'électricité?

M. Cohen: Si seulement je pouvais choisir. Je ne parle pas de politique gouvernementale, mais j'affirme seulement à un niveau théorique que le cœur du problème est d'abandonner le pétrole et non pas d'adopter le gaz.

Le sénateur Austin: Que faites-vous du problème de Petrosar?

M. Cohen: Le problème des résidus.

Le sénateur Austin: Le problème des résidus.

M. Cohen: Ce problème se résoud de lui-même, tant que chacun s'en tient à ce qu'il a entrepris. Dans un discours prononcé à Montréal il y a quelques mois, M. Lalonde a énuméré un train de mesures qui éliminerait une bonne partie des résidus sur le marché, et qui correspond littéralement au rendement d'une usine d'exploitation des sables bitumineux: 125,000 barils de pétrole résiduaire disparaîtront du marché au cours des quatre prochaines années. Petrosar et Ultramar vont améliorer leur pétrole.

Le sénateur Austin: Vous allez transporter le pétrole résiduaire jusqu'à Québec pour le raffiner sur place?

M. Cohen: Ultramar aura sa raffinerie dans la région de Québec, tandis que Pétro-Canada envisage une raffinerie à Montréal. Petrosar a également accepté de mener à bien un projet d'usine d'amélioration, la Compagnie pétrolière impériale en a une petite à Strathcona et la compagnie Sun fait de même à Sarnia, pour autant que je puisse deviner.

Le sénateur Austin: Vous avez ainsi plus d'essence et des produits de la fraction supérieure sur le marché de l'Ontario.

M. Cohen: Et sur celui du Québec. Nous éliminons près de 125,000 barils de pétrole résiduaire du marché. Cela représente une part importante de celui-ci.

Le sénateur Austin: Et vous le remplacez par le gaz ou l'électricité à l'autre bout.

Le président: Ce produit est-il converti en gaz et en distillé?

M. Cohen: Il est converti en produits de haute qualité. Au lieu de rester du pétrole lourd qui ne peut être utilisé que dans des brûleurs industriels, c'est maintenant de l'essence pour les voitures ou du mazout domestique. Nous utilisons le terme de «raffinage». Pour le non spécialiste, et j'en suis un en ces matières, cela veut dire que l'on prend la boue déposée au fond

[Text]

prime, high quality crude that came out of the pipeline in the first place.

Senator Austin: It is a more expensive cracking process, but there is enough money in the system now to justify it?

Mr. Cohen: That is right. The resid problem was a big one all through the middle '70s, but finally the price of crude got high enough, and some other factors came into play, that it now becomes economical, with a little push, for the companies to do that. That is what the Americans have to do, for example. That is why our gas is soft in the United States.

Senator Austin: Why don't we deregulate the price of gas in Canada and just let it find the competitive market level, instead of having the present system, for which I bear some small responsibility?

Mr. Cohen: That is a policy question, which I won't answer. Let me ask you a hypothetical question. If we did that, do you think the price would go up or down?

Senator Austin: I think it would go down.

The Chairman: Are we talking about natural gas?

Senator Austin: Natural gas.

Mr. Cohen: Provided you kept the border closed.

Senator Austin: Of course, you keep the border closed, for the reasons you enunciated to our esteemed chairman a few minutes ago. In terms of domestic substitution, there is a case for it. I do not understand all of the costs of that case.

Mr. Cohen: I guess part of the cost is that if you did that—and I speak hypothetically now—if you kept the border closed and deregulated it, and there was all that volume that got bottled up out there, it would drag itself east, but probably at prices that were so low that the net-backs to the producers, which the chairman was worrying about, would be drastically cut back.

Senator Austin: It is a lower regulated price.

Senator Charbonneau: Regulate the production.

Mr. Cohen: I guess you can do anything, but no one wants to regulate the production. In some senses, regulating the price of gas is holding it up as long as you have got the border closed. But that is not keeping it down; that is keeping it up. It is the net-backs that would suffer.

The Chairman: Or if you get the taxes off.

Mr. Cohen: No, if you just kept the border closed. Yes, if you took all the taxes off; if everybody took their taxes off—but I keep that as a constant. The gas problem, as I understand it—and I don't want to say it is exclusively—is more a problem of market than net-back at this point in time.

[Traduction]

du baril et qu'on la transforme en pétrole de haute qualité comme le pétrole sorti du pipeline au départ.

Le sénateur Austin: Il s'agit d'un procédé de craquage plus coûteux, mais le système dispose actuellement d'assez d'argent pour l'entreprendre.

M. Cohen: C'est exact. Le problème du pétrole résiduaire a été considérable au cours des années 70, mais la hausse des prix du brut et quelques autres facteurs font que maintenant il est devenu rentable pour que les compagnies d'y procéder, si on les y encourage. C'est ce que les Américains doivent faire, par exemple, et c'est pourquoi notre gaz est en demande aux États-Unis.

Le sénateur Austin: Pourquoi ne pas lever la réglementation du prix du gaz au Canada pour le laisser se stabiliser au niveau concurrentiel du marché, au lieu de conserver notre système actuel, dont je suis partiellement responsable?

M. Cohen: C'est une question de politique à laquelle je ne répondrai pas. Je vais vous poser une question hypothétique. Si nous laissions flotter le prix, pensez-vous qu'il augmenterait ou qu'il diminuerait?

Le sénateur Austin: Je crois qu'il diminuerait.

Le président: Parlons-nous du gaz naturel?

Le sénateur Austin: Oui.

M. Cohen: A condition de fermer la frontière.

Le sénateur Austin: Il est entendu que vous fermez les frontières pour les raisons que vous venez d'exposer à notre estimé président. Du point de vue du remplacement du pétrole, ce serait, dans notre pays une mesure à envisager. Mais je n'ai pas notion de ce que cela nous coûterait.

M. Cohen: Si vous le faisiez, et je parle hypothétiquement, si vous fermiez effectivement la frontière et cessiez de réglementer le prix du gaz, et que toute cette quantité s'accumule là-bas, le gaz s'acheminerait péniblement vers l'Est, mais probablement à de tels prix que les profits nets des producteurs, dont le président s'inquiétait, seraient radicalement réduits.

Le sénateur Austin: Il s'agirait d'un prix réglementé et moindre.

Le sénateur Charbonneau: Réglementez la production.

M. Cohen: Vous pouvez faire n'importe quoi, je suppose, mais personne ne veut réglementer la production. En un sens, le fait de réglementer le prix du gaz revient à le garder à un niveau élevé tant que vous n'ouvrez pas la frontière. Cela revient à le garder à ce niveau et non pas le faire descendre. Ce sont les profits nets qui en souffriraient.

Le président: Et si vous supprimez les taxes.

M. Cohen: Non, simplement si vous gardiez la frontière fermée. Bien sûr, si vous supprimiez les taxes et si tout le monde supprimait ses taxes, mais c'est un facteur que je considère comme constant. Le problème du gaz, tel que je le vois, sans l'être exclusivement, est davantage, mais pas exclusivement, un problème de marché qu'un problème de profits nets, au moment où je vous parle.

[Text]

Senator Austin: I think that is correct.

Mr. Cohen: It is not the net-back the producers are complaining about. They will accept the net-backs. It is that they cannot sell.

The Chairman: There is no argument about that. It seems to me that Mr. Cohen's argument is that if the border were closed and they allowed the market to set the price, that would affect the net-back. That only assumes the taxes remain intact.

Mr. Cohen: The price would go down if you take the taxes off to keep the producer whole.

The Chairman: Since you are using the taxes for purposes of consumption, isn't that a reasonably viable policy option?

Mr. Cohen: Taxes have to come from somewhere, Mr. Chairman. They have to pay for some things somehow.

Senator Austin: Regarding the Atlantic coast development, first of all, there is the assumption you were making earlier that commercial oil production would take place on the Atlantic coast. With respect to the federal government position on ownership, I would like you to bring this committee up to date on the question of discussions regarding ownership and jurisdiction relative to Newfoundland and the Atlantic provinces. Then there is the announced Newfoundland position, if I understand it correctly, that the oil must be landed in Newfoundland and refined there, with its cost on regional development, where there may be refineries, and undoubtedly will be, already established in the Atlantic provinces and in Quebec that could take that oil and produce a much cheaper energy source in Canada. I wonder whether you could skate on that ice for a bit.

Mr. Cohen: How quickly can I get to the boards?

Senator Murray: I will try to check you away from the boards.

Mr. Cohen: The first part is rather a policy question. As I understand it, the pronounced government position vis-à-vis the offshore Newfoundland resources was not to accept the previous administration's view of the matter and to assert that they owned the offshore resources. I am not right up to date with what may or may not be happening, is about to happen or happened in the constitutional discussions, and that issue will undoubtedly come back on the table. I do not know what Mr. Chrétien will or will not say. I read that document and, to be honest with you, I simply do not recall it, but that was the position up until quite recently. Whether there is any change coming in the constitutional discussions, I just do not know, but I do not want to leave the committee with a false answer.

Up until recently, the view was fairly firmly, as I understand it, that this administration asserted its ownership over those resources and willingness to co-manage and do all that sort of

[Traduction]

Le sénateur Austin: Je crois que c'est exact.

M. Cohen: Les producteurs ne se plaignent pas des profits, ils les accepteront; le problème est qu'ils n'arrivent pas à vendre.

Le président: Personne ne le conteste. Il me semble que M. Cohen soutient que si nous fermions la frontière et permettions au marché de fixer le prix, cela influencerait sur les profits nets. Cela suppose seulement que les taxes demeurent les mêmes.

M. Cohen: Les prix tomberaient si vous supprimiez les taxes pour garder l'ensemble des producteurs.

Le président: Puisque vous avez recours aux taxes à des fins de consommation, n'est-ce pas là une politique de rechange assez viable?

M. Cohen: Les taxes doivent bien venir de quelque part, monsieur le président. Il faut que, d'une manière ou d'une autre, elles payent certaines choses.

Le sénateur Austin: En ce qui concerne l'exploitation des gisements de l'Atlantique, j'en reviens tout d'abord à l'hypothèse que vous formuliez antérieurement, à savoir qu'on se mettrait à produire des quantités rentables de pétrole sur la côte de l'Atlantique. Quant à la position du gouvernement fédéral sur la propriété, j'aimerais que vous mettiez le comité au courant des dernières discussions à ce sujet et au sujet des compétences des provinces de l'Atlantique et de Terre-Neuve. Cette dernière province, si je comprends bien, soutient aussi que le pétrole devrait être transporté à terre pour y être raffiné; cela favoriserait l'expansion régionale car il y a peut-être, et il y aura certainement, des raffineries, installées dans les provinces de l'Atlantique et du Québec, qui pourraient transformer ce pétrole et fournir au Canada de l'énergie à bien meilleur marché. Pourriez-vous vous risquer sur cette question quelques minutes?

M. Cohen: Puis-je être très bref à ce sujet?

Le sénateur Murray: Je me charge de vous mettre au pied du mur.

M. Cohen: Le premier aspect est plutôt une question de politique. Pour autant que je comprenne la situation, le gouvernement au sujet du pétrole au large de Terre-Neuve, adopté comme position officielle de ne pas accepter les vues de l'administration antérieure et d'affirmer que les ressources maritimes relèvent de sa compétence. Je ne suis pas parfaitement au courant de ce qui peut ou non arriver, de ce qui est sur le point de se produire ou s'est produit au cours des entretiens constitutionnels, mais je sais que cette question reviendra certainement sur le tapis. Je ne sais pas ce que M. Chrétien dira ou ne dira pas. J'ai lu le document et, en toute honnêteté, je ne me souviens tout simplement pas de son contenu, mais telle était la position du gouvernement jusqu'à tout récemment. Qu'une nouvelle position soit adoptée à l'occasion des discussions constitutionnelles, je n'en sais rien, mais je ne voudrais pas induire le Comité en erreur.

Jusqu'à tout récemment, je crois qu'on s'entendait assez bien pour dire que le présent gouvernement avait bien fait valoir son droit de propriété sur ces ressources et qu'il avait

[Text]

thing and share revenues but in terms of straight constitutional jurisdiction and assertion of ownership.

On the second question—I did not think it was really a question, but if it was a question I suppose the answer to it was yes, I agree with your analysis, (a) that is what Newfoundland is talking about and, (b), indeed, that is a less economic, in terms of the national whole, way to process those oils when they do come onshore in the late 80s. Whether that is worth it, as a matter of regional development for Newfoundland, is always a vexing question.

Senator Austin: It is a question we are vexing over as a committee. I am sure we will, if you look at the issue.

Mr. Cohen: That is the perennial question of regional development. If it is economic, it is never an issue. It is only when it is uneconomic, in the sense that there is some better alternative available, that it becomes “a matter of regional development”.

Senator Austin: This really brings me to the fun issue with you. You spoke earlier and answered questions about capital availability, which I think Senator Charbonneau was putting to you, and about there being lots of money for economic projects, and yet that word “economic” is a term of art, it not being conducive to absolute measurement, and when you get projects that are inspired by the provincial desire to develop in their province and in their territory, whether it is a refinery in Newfoundland or a northeast coal development in British Columbia, some kind of project that requires “development economics”, a social discount factor, some long-term view of what is economic, you are not going to get the private sector to come forward unless it has backstops by a government whose credibility they accept. As a committee, we have to take a look at the degree to which—at least, I believe this to be one of our objectives—this kind of social discount factor should be employed, particularly where there are economic sources of activity—for example, the Quebec refinery complex in the east, or the East Kootenay coal developments, which do not require subsidies to reach those markets and which have lots of reserves. You used the right phrase, “vexing question”, and I wonder whether you have a sort of editorial response to that.

Mr. Cohen: I am sure that somewhere in there a question is buried, but I have lost it. I will try to give you an editorial response. Obviously, there is a bottom to the barrel and money is not infinite, but, to repeat what I said to Senator Charbonneau, I have not seen the beginnings of the bottom of that barrel on good projects. In my area of so-called expertise, in the sense that we are talking of resource development, particularly energy development, I have yet to see the energy development that does not turn out to be fairly good in the long run. I do not think there is any shortage of capital for developing Alsands, Cold Lake, the third tar sands plant, Hibernia, Ben Nevis, the Beaufort if there is oil or what-have-you.

[Traduction]

bien indiqué sa volonté les co-gérer et de partager les revenus, tout en respectant strictement la constitution et les droits de propriété.

Quant à la deuxième question—à mon avis, ce n'en était pas une mais puisque c'est le cas, je crois qu'il faut y répondre positivement—oui, je suis d'accord avec l'analyse que vous faites, (a) c'est ce dont la province de Terre-Neuve parle et, (b) c'est un moyen moins bon, économiquement, pour l'ensemble national; il sera plus coûteux de traiter ces hydrocarbures sur le littoral à la fin des années 80. On a toujours pas résolu la question de savoir si le projet est valable, du point de vue de l'expansion régionale de Terre-Neuve.

Le sénateur Austin: C'est une question que nous tentons de résoudre dans nos délibérations. Je suis convaincu que nous y parviendrons.

M. Cohen: C'est l'éternel problème de l'expansion régionale. Si cette expansion est rentable, ce n'est pas un problème. Ce n'est que lorsqu'il existe une meilleure possibilité, que le projet n'est pas rentable, qu'il devient une question d'expansion régionale.

Le sénateur Austin: Cela m'amène vraiment au cœur du sujet. Vous avez parlé plus tôt de la disponibilité des capitaux et vous avez répondu à des questions que le sénateur Charbonneau vous a posées à ce sujet, la disponibilité des capitaux pour des projets économiques, et encore, ce mot «économique» n'est pas précis. Il ne permet pas une mesure absolue et, lorsqu'il s'agit de projets découlant du désir d'une province de développer son territoire, que ce soit une raffinerie à Terre-Neuve, un projet d'exploitation du charbon dans le nord-est de la Colombie-Britannique, un projet qui fait appel à «l'économie de l'expansion», un facteur social de réduction, une vue à long terme de ce qui est économique, le secteur privé ne s'aventurera pas dans ce genre de projets à moins d'avoir des garanties d'un gouvernement auquel il croit. En tant que comité, nous devons—du moins je crois que cela devrait être un de nos objectifs—analyser le degré d'utilisation de ce facteur social de réduction, spécialement dans les cas où il y a des sources économiques d'activités, par exemple le complexe des raffineries au Québec, ou l'exploitation du charbon de East Kootenay, des projets qui ne demandent pas de subvention pour atteindre les marchés et qui se fondent sur des réserves énormes. Vous avez raison, la question n'est pas résolue, mais qu'en pensez-vous?

M. Cohen: Je suis convaincu que dans tout ce que vous m'avez dit, il se cache une question mais je l'ai perdue. Je vais essayer de vous donner une réponse générale. De toute évidence, la source finit par se tarir, l'argent n'est pas toujours disponible; cependant, pour répéter ce que j'ai dit au sénateur Charbonneau, je n'ai pas encore vu le début du tarissement de la source pour les bons projets. Dans mon domaine de compétence, l'aménagement des ressources, plus précisément l'aménagement des ressources d'énergie, je n'ai pas encore vu un projet qui, à long terme, n'ait pas bien tourné. Je ne crois pas qu'il y ait pénurie de capitaux pour les projets comme ceux des sables bitumineux, de Cold Lake, de la troisième usine de traitement des sables bitumineux, de l'Hibernia, de Ben Nevis, de la mer de Beaufort, à condition qu'il y ait du pétrole, etc.

[Text]

Senator Austin: Or the northeast coal bloc.

Mr. Cohen: I think we are reaching a point in time when there is no shortage of funds to develop coal either, senator. The extraordinary thing—if I may pause for a moment and editorialize—about the mega-projects in the tar sands is that they are almost totally financed by internally generated funds. We have not even drawn on the capital markets, in the classic sense of the capital markets, to finance the existing Syncrude plant—some of the partners may have borrowed but it is very little—and there is no large borrowing out there to do with a six or seven billion dollar Alsands or Cold Lake plant. They are all being financed by internally generated funds. That is not even tapping the capital market. The issue there is rates of return, not access.

Senator Austin: But what is happening in the financial structure of these mega-projects is that the private sector is saying they want a 15 per cent DCF or a 20 per cent DCF, and you backstop it with federal or provincial financial support.

The Chairman: I think we all know what discounted cash flow is, but somebody reading our record might not know what it means.

Senator Austin: I am going to give it to the deputy minister because the term changes so often.

The Chairman: The two of you have been talking about DCF and resids, and I wonder if you could be more precise in your descriptions.

Senator Austin: Mr. Cohen is the witness, so I will let him define it.

Mr. Cohen: I will not offer a technical definition, but in layman's terms, it is really the present value of the money that you are going to be spending as you build this project and the revenues that the project will receive. If you take the stream of outgoing expenditures and sort of bring them back to a present value, and then take the stream of revenues that come in further on down and bring them back to the value today, you look at how much you laid out and ask yourself, "How much did I get back, and what is my rate of return if I put the money out today and get my interest tomorrow?" If I put out \$100 today and get \$15 interest on it within a year, that would be a 15 per cent rate of return inside of one year. Discounted cash flow or discounted rate of return is really bringing it down a long stream of ten years' worth of building and 20 years' worth of revenues to present day values. Any professional would object violently to that definition, but I think it gives the sense of what a DCF is.

Senator Austin: I accept it.

Senator Doody: Mr. Chairman, for the sake of the record, and while we are editorializing, I might drop a little note to the editor! The oversimplification of that Newfoundland offshore question should not be allowed to stand like that. The New-

[Traduction]

Le sénateur Austin: Ou la réserve de charbon du nord-est de la Colombie-Britannique.

M. Cohen: Je crois que nous en arrivons à un point où il y a des capitaux pour exploiter le charbon, sénateur. Il est extraordinaire—si vous me permettez de faire une petite digression—de constater que, dans le cas du méga-projet des sables bitumineux, le financement provient presque entièrement des ressources du projet. Nous n'avons pas eu recours au marché des capitaux, dans le sens habituel de marchés des capitaux, pour financer l'usine actuelle de Syncrude—certains des partenaires peuvent avoir emprunter un tout petit peu—et il ne sera non plus nécessaire d'emprunter de fortes sommes pur les projets Alsands ou Cold Lake qui sont évalués à quelque \$6 ou \$7 milliards. Tous ces projets sont financés par des capitaux internes. Ils ne font même pas appel au marché des capitaux. La question à considérer, ce sont les taux de rendement et non pas l'accessibilité aux capitaux.

Le sénateur Austin: Mais, en fait ce qui se produit dans la composition financière de ces méga-projets, c'est que le secteur privé demande un taux de 15 ou 20 p. 100 de flux actualisé des recettes et des dépenses et que les gouvernements fédéral ou provinciaux doivent garantir financièrement ces projets.

Le président: Je crois que nous savons tous ce que veut dire l'expression «flux actualisé des recettes et des dépenses», mais certains de nos lecteurs ne le savent peut-être pas.

Le sénateur Austin: Je vais laisser le sous-ministre nous donner cette explication parce qu'elle change très souvent.

Le président: Vous avez tous les deux parlé du flux actualisé des recettes et des dépenses et de la participation et j'aimerais que vous soyez plus précis dans vos descriptions.

Le sénateur Austin: M. Cohen est notre témoin, je le laisserai donc définir ces expressions.

M. Cohen: Je n'ai pas l'intention de vous donner une définition scientifique, mais dans les mots de tous les jours, le flux actualisé des recettes et des dépenses, c'est, en réalité, la valeur actuelle de l'argent que vous devrez dépenser pour la construction d'un projet et les recettes de ce projet. Si l'on ramène le total des dépenses à sa valeur et qu'on fait de même pour le total des recettes, il est possible de connaître le montant de l'investissement et le rendement. Mais vous vous demandez aussi quel serait le taux si je plaçais cet argent aujourd'hui pour avoir des intérêts demain? Si, aujourd'hui, je place \$100 et que je reçois \$15 d'intérêts au bout d'un an, cela me donne un taux de rendement de 15 p. 100 pour cette année-là. Le flux actualisé des recettes et des dépenses ramène en réalité le total des dépenses d'investissement échelonnées sur 10 ans et de 20 le total des recettes en 20 ans aux valeurs actuelles d'aujourd'hui. Un professionnel s'opposerait évidemment à cette définition, mais je crois qu'elle donne bien le sens de cette expression.

Le sénateur Austin: J'en conviens.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, puisque nous parlons d'une façon générale, j'aimerais dire un mot. La question du pétrole au large de Terre-Neuve n'est pas aussi simple. Le gouvernement de Terre-Neuve n'a jamais dit, et il

[Text]

foundland government has never said that all offshore finds of hydrocarbons have to come ashore in Newfoundland, nor have they ever tried to give that impression. They have always demanded that significant economic benefits accrue to the people of Newfoundland, but they have never suggested that they all have to go to Newfoundland.

Mr. Cohen: I stand corrected on that, senator. I think you are probably right.

The Chairman: Senator Leblanc.

Le sénateur Leblanc: La plupart des questions que je voulais poser ont déjà été posées. Je vais, alors, m'en tenir plutôt à la participation du gouvernement dans PetroCanada. Dans le document volumineux que vous nous avez soumis, intitulé *Background Paper for the Senate Committee on Finance*, à la page 42, alors que vous parlez de Petro-Canada, au troisième paragraphe, vous dites ceci:

The company has wide corporate powers with four major corporate objectives: to engage in exploration for and the development of hydrocarbons; to engage in research and development projects relating to hydrocarbons; to import, produce, transport, distribute, refine and market hydrocarbons of all descriptions—

And I see there the word "distribute."

Alors, je crois comprendre que, à l'heure actuelle, Petro-Canada a déjà installé quelque 150 à 200 locaux, d'où on distribue commercialement et au détail des produits. Est-ce l'intention, peut-être que je n'ai pas le meilleur témoin pour me répondre, je ne le sais pas, mais, est-ce l'intention de Petro-Canada d'augmenter le nombre de stations distributrices, comme le font, à l'heure actuelle, les autres compagnies à travers tout le Canada, ou si l'on doit se restreindre, seulement, à la distribution commerciale et au détail, dans les provinces de l'Ouest? Est-ce que, dans la distribution, en plus de distribuer de l'essence, on va également distribuer des produits d'huile à moteur, et ainsi de suite?

Mr. Cohen: You are right, senator, I am not the best one to answer this. I shall try to explain as best I can, and perhaps a little history is in order.

Petro-Canada got into the retail end of the business as a result of the acquisition of Pacific Petroleum. Pacific Petroleum operated a number of gas stations in western Canada under the name Pacific 66. It was not a deliberate attempt on the part of Petro-Canada to set up a retail business in the west as opposed to the east. It simply came as part and parcel of the acquisition of Pacific Petroleum.

As to the future, certainly Petro-Canada is not restricted from expanding its retail operations. Whether or not it will is a moot point. I do not think the corporation has taken a decision one way or the other. As I understand it, it is looking at the possibility of expanding its marketing, but no decision had been made.

As to your last point regarding whether or not it sells products other than gasoline, certainly the gas stations which

[Traduction]

ne l'a jamais laissé entendre, que tous les hydrocarbures trouvés au large de la province doivent être traités dans la province. Il a toujours exigé que ce pétrole profite aux Terre-Neuviens, mais il n'a jamais dit que tout ce pétrole devait aller à Terre-Neuve.

M. Cohen: Je crois que vous avez probablement raison, sénateur.

Le président: Sénateur Leblanc.

Senator Leblanc: Most of the questions I wanted to ask have already been asked. I will restrict myself to the participation of the government in Petro-Canada. In the bulky document you gave us, entitled "Background Paper for the Senate Committee on Finance" on page 42, where you talk about Petro-Canada, you say on the third paragraph:

La société a des pouvoirs étendus pour atteindre ses quatre objectifs principaux: se consacrer à la recherche et à la mise en valeur des hydrocarbures, participer à des projets de recherche et de développement relatifs aux hydrocarbures, importer, produire, transporter, distribuer, raffiner et commercialiser des hydrocarbures de toutes sortes...

Et je vois ici le verbe «distribuer».

So I understand, that at present, Petro-Canada operates already between 150 and 200 retail outlets. You might not be the best person to answer my question, but what I want to know is does Petro-Canada intend to increase the number of its retail outlets as other companies are now doing throughout Canada or will Petro-Canada restrict itself in the retail outlet business to the Western Provinces? Will Petro-Canada start selling, besides gasoline, motor oil products and other products?

M. Cohen: Vous avez raison, sénateur, je ne suis pas le plus qualifié pour répondre à cette question. Je vais essayer de vous l'expliquer du mieux que je le peux; pour cela, il faut peut-être revenir en arrière.

Péto-Canada s'est lancé dans le commerce du détail après avoir acheté *Pacific Petroleum*. Cette société exploitait un certain nombre de stations d'essence dans l'Ouest du Canada, sous le nom de *Pacific 66*. Péto-Canada n'essayait pas de cette façon de s'établir dans le commerce du détail dans l'Ouest en laissant tomber l'Est. Ces stations d'essence faisaient tout simplement partie du contrat d'achat de la société *Pacific Petroleum*.

Pour ce qui est de l'avenir, Péto-Canada peut intensifier son exploitation du commerce de détail. La société n'a pas encore pris de décision à ce sujet. Si je comprends bien ce qui se passe, elle étudie la possibilité de le faire, mais elle n'a pas encore pris de décision.

Pour ce qui est de la dernière partie de votre question, qui porte sur la vente de produits autres que l'essence, il est certain

[Text]

it acquired through the acquisition of Pacific Petroleum are of the usual kind and would carry the same line of products as any full service gas station. Those gas stations now operate under the name of Petro-Canada.

Senator Leblanc: The other products which these service stations would carry would, I suppose, be products which they would purchase from competitors of Petro-Canada, rather than Petro-Canada itself trying to produce those products.

Mr. Cohen: Yes, I believe these service stations do purchase their products from other companies. In the course of acquiring Pacific Petroleum, Petro-Canada also acquired a small refinery, but certainly the retail outlets do purchase their products from the majors, mainly because: (a) Petro-Canada is not in the refinery business in a big way; and (b) transportation costs. It often happens that the downstream outlets of an oil company buy their products from competitors.

It is silly, for example, to transport a product from a refinery 1,000 miles away when that same product can be purchased from a competitor that is only a block away. The downstream retail outlets often act semi-autonomously. For example, it is not unusual to find Imperail Oil gas stations buying their product lines from a Shell refinery.

Senator Leblanc: I realize that Petro-Canada has a charter and can operate as it wishes, but does the government or any department of government, have any control over its policies? Is Petro-Canada entirely independent of the government, or are there some controls?

Mr. Cohen: In an operating sense, senator, Petro-Canada is independent of the government, but not in a policy sense. While the government tries to keep interference to a minimum, there are a number of controls that do exist. Several deputy ministers sit on the board of directors of Petro-Canada, myself included. Additionally, the capital budget of the corporation is approved annually by the government and, where there is an appropriation in the event of the infusion of funds, ultimately by Parliament. But even if there is no infusion of new funds, the existing capital budget is reviewed annually by Treasury Board and the Department of Energy, Mines and Resources, and approved. So, there is what amounts to a rather broad set of financial guidelines available. That, of course, is true of all Crown corporations.

Also, although it is not written, it is clearly understood that any major policy change by the corporation will be discussed with the minister. So, it does not run free, but neither is it under the thumb of the minister nor the government on any kind of a daily basis. There is a balance, and it seems to be working reasonably well.

Senator Doody: I should like to go back to a subject that Mr. Cohen touched on a little while ago, and it is one that, to my mind, touches on our theme of regional disparities, regional development.

[Traduction]

que les stations d'essence que Pétro-Canada a achetées de *Pacific Petroleum* offrent les mêmes produits que toute autre station-service. Ces stations-service font maintenant affaire sous le nom de Pétro-Canada.

Le sénateur Leblanc: Je suppose que ces autres produits que vendent ces stations-service sont des produits achetés des concurrents de Pétro-Canada, ce n'est pas Pétro-Canada qui essaie de fabriquer ces produits.

M. Cohen: Oui, je crois que ces stations-service achètent leurs produits d'autres sociétés. En se portant acquéreur de *Pacific Petroleum*, Pétro-Canada a également acheté une petite raffinerie, mais bien sûr, les stations-service achètent leurs produits d'autres grosses sociétés, principalement parce que (a) Pétro-Canada n'a pas de grosses installations de raffinerie et (b) à cause des frais de transport. Il arrive souvent que les détaillants d'une compagnie pétrolière achètent leurs produits de concurrents.

Il serait ridicule, par exemple, de transporter sur 1000 milles un produit d'une raffinerie lorsque le même produit peut être acheté d'un concurrent qui a sa raffinerie dans la même ville. Les stations d'essence agissent souvent de façon semi-autonome. Par exemple, il arrive que des postes d'essence de la Société Pétrolière Impériale achètent certains de leurs produits à une raffinerie de Shell.

Le sénateur Leblanc: Je sais que Pétro-Canada s'est dotée d'une charte et qu'elle peut fonctionner librement, mais le gouvernement, ou un ministère quelconque, réglemente-t-il ces politiques? Pétro-Canada est-elle entièrement indépendante du gouvernement ou est-elle régie par certains mécanismes de contrôle?

M. Cohen: Pour ce qui est de ses activités, sénateur, Pétro-Canada est indépendante du gouvernement, mais il n'en va pas de même de ses politiques. Le gouvernement essaie bien de limiter ses interventions, mais il lui impose certains contrôles. Plusieurs sous-ministres, dont moi-même, siègent au conseil d'administration. En outre, le gouvernement approuve chaque année le budget en capital de cette société et lorsque des crédits lui sont alloués, c'est le Parlement qui s'en charge. Mais même lorsqu'il n'y a pas affectation de crédits, le budget en capital est étudié et approuvé chaque année par le Conseil du trésor et par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Ainsi, un ensemble assez vaste de directives financières doivent être suivies. Il est vrai qu'il en va de même de toutes les sociétés d'État.

De plus, même si ces règles ne sont pas écrites, il existe une entente tacite aux termes de laquelle toute réorientation majeure des politiques de la société est portée à l'attention du ministre. Ainsi, elle n'est pas libre d'agir à sa guise, mais elle n'est pas non plus surveillée étroitement au jour le jour ni par le gouvernement ni par le ministre. Un certain équilibre a été atteint et il semble donner satisfaction.

Le sénateur Doody: J'aimerais revenir à une question que M. Cohen a abordée il y a quelque temps et elle concerne, à mon avis, le sujet de notre étude, les disparités et l'expansion régionales.

[Text]

I rather suspect that energy is a regional economic development tool—certainly more so now than it ever was. For purposes of my questions, I am focusing primarily on the Atlantic area and the hydro potential in Labrador.

As you are well aware, Mr. Cohen, the Newfoundland and Labrador Development Corporation was set up some time ago. I am wondering whether there is anything new on that. I know that a study was recently done on that corporation, copies of which were submitted to both this government and the last one, but I do not think that study has been made public. Is there any new incentive or anything new on the horizon that makes it appear that this project is going to go ahead?

My memory tells me that there is something in the order of 50,000 barrels a day on Gull Island and the Muskrat River alone, and there are many other rivers on that coast which could be hooked in later. The agreement is that there is the possibility to supply at least eastern Canada now, and feed into a national grid later. This was the sublime consummation of the grand dream at one point. If that were the case, this renewable and likely source of energy would be made available. Have they made any progress in that area besides revising the relative figures upward every few months?

Mr. Cohen: I am sure the answer to that is yes, in the sense that, unlike the maritime energy corporation, the Lower Churchill Development Corporation is something that seems to be working well and is getting off the ground slowly, but getting off the ground, nonetheless. Perhaps that is because there are only two governments involved. Perhaps two governments can come to terms when four governments cannot.

As you know, the first step was to do feasibility studies on the lower Churchill. There were two sources looked at, one being Gull Island and the other being the Muskrat River. Those names may not mean anything to you if you are not familiar with Labrador, but one is much bigger than the other.

The studies have now been submitted to the governments. The study was undertaken by a sort of jointly owned corporation. It is jointly owned by the Government of Newfoundland and the Government of Canada. I think it is 49 per cent Government of Canada and 51 per cent Newfoundland.

The study was commissioned and submitted to the corporation. The corporation's board of directors approved the study and made recommendations to the effect that they were willing to go forward with this. I do not think the study has been made public, because—

Senator Doody: No, it has not.

Mr. Cohen: It was referred to the two governments, with the corporation's board of directors recommendations based on the study. I guess it is now in the hands of both governments.

Senator Doody: I might say that the press published it, though it had not been made public.

Mr. Cohen: Have the board's recommendations been made public?

[Traduction]

Il me semble que le secteur énergétique constitue, plus que par le passé, un instrument de développement économique des régions. Pour ce qui est de mes questions, je m'en tiendrai surtout à la région Atlantique et au potentiel hydroélectrique du Labrador.

Comme vous le savez, monsieur Cohen, la société de développement de Terre-Neuve et du Labrador a été créée il y a un certain temps. Je me demande s'il s'est produit du nouveau depuis. Je sais qu'on a effectué récemment, à propos de cette société, une étude dont des exemplaires ont été remis au présent gouvernement et au précédent, mais je ne crois pas que le document ait été rendu public. A-t-on offert de nouveaux encouragements ou a-t-on pris de nouvelles mesures qui laissent présager que ce projet sera mis en branle?

Si je me souviens bien, l'équivalent d'à peu près cinquante milles barils de pétrole par jour peuvent être tirés de l'île Gull et de la rivière Muskrat, et de nombreuses autres rivières de ce bassin pourraient être raccordées ultérieurement. L'accord laisse entrevoir la possibilité d'approvisionner au moins l'est du Canada et de relier plus tard les installations à un réseau national. C'était là l'aboutissement d'un grand rêve. Si tel était le cas, cette source d'énergie renouvelable pourrait être mise à la disposition des Canadiens. A-t-on fait des progrès en ce sens ou s'est-on contenté de réviser les chiffres en hausse à intervalles réguliers?

M. Cohen: Je suis sûr que des progrès ont été réalisés, en ce sens que, contrairement à la Société de l'énergie des Maritimes, la *Lower Churchill Development Corporation* semble fonctionner assez bien et prendre de l'essor, quoique à un rythme modéré. Ce succès est peut-être attribuable au fait que deux gouvernements seulement sont en cause. Deux gouvernements peuvent réussir là où quatre en sont incapables.

Comme vous le savez, la première étape a consisté à faire des études de rentabilité portant sur le cours inférieur du fleuve Churchill. Deux sources ont retenu l'attention: l'île Gull et la rivière Muskrat. Ces noms ne veulent peut-être rien dire pour vous si vous ne connaissez pas bien le Labrador, mais l'un des projets est beaucoup plus important que l'autre.

Les études ont maintenant été soumises aux gouvernements; elles ont été menées par une société dont 51 p. 100 des intérêts, je crois, appartiennent au gouvernement de Terre-Neuve et 49 p. 100 à celui du Canada.

L'étude a été effectuée à la demande de la société qui l'a maintenant en main. Son conseil d'administration l'a approuvée et a fait des recommandations demandant la réalisation du projet. Je ne crois pas que le document ait été rendu public parce que...

Le sénateur Doody: Non, il ne l'a pas été.

M. Cohen: L'étude et les recommandations qui en découlent ont été présentées aux deux gouvernements qui pourront maintenant y donner suite.

Le sénateur Doody: Je dois dire que même s'il n'a pas été rendu public, le document a été publié dans les journaux.

M. Cohen: Les recommandations du conseil ont-elles été rendues publiques?

[Text]

Senator Doody: The board recommended that it go ahead, according to the press, but the minister has not made that public, so we had better leave that alone.

Mr. Cohen: Be that as it may, it is in the hands of the governments. I am hopeful that both governments will support the project. I think there are some signs that would lead one to believe that the Government of Canada will be supportive of the project, and I am hopeful that the Government of Newfoundland will also view it that way, because I think it is an important project. Once again, it is an off-oil kind of project. That is good stuff, but it is expensive.

Senator Doody: It is relatively expensive, but it is still not that expensive. The 2.5 mil power on the Upper Churchill has now be replaced by the 24 mil power on the Lower Churchill, but it is still cheaper that the 45 mil oil they are burning on the island right now.

It has been suggested that a market is available. A market certainly is available for that power, and markets are available for power from other sites that could be developed, including these rivers in the Quebec part of the North Shore. There are five of six rivers which originate in Labrador and flow through Quebec to the St. Lawrence. Most of the power there could be developed on site and be backed up to the Upper Churchill basin and allowed to flow back down through the same system. If that were the case, there would be three or four times as much energy for the same amount of power. Maybe I have that backwards, because everytime I start learning these terms, they change then around. I just got the handle on megawatts and they started talking about gigawatts.

Mr. Cohen: That is the only way they can keep ahead of you!

Senator Doody: I know that, and I have the scar tissue to prove it.

In any event, do you know whether any progress has been made relating to developing this as a joint program? Has the Lower Churchill Development Corporation any plans to move into these other areas?

Mr. Cohen: I cannot say yes or no to that, but I am not aware whether there are any other plans at the moment beyond that first step of taking a decision on where to go.

Senator Doody: My memory tells me that, in that small area, there literally hundreds of thousands of barrels of potential energy replacement.

Mr. Cohen: If they went with Muskrat, they could service the Island. If they went with Gull Island, then they would have to find markets beyond the Island for the next 10 or 15 years.

The Muskrat project can service the Island, but to go with the Gull Island project, they would have to find export markets, and not necessarily export markets to the United States. That is the big question mark.

[Traduction]

Le sénateur Doody: Selon la presse, le conseil a recommandé que le projet démarre, mais le ministre ne l'a pas rendu public et il est, de ce fait, inutile de s'étendre plus longuement sur la question.

M. Cohen: Quoi qu'il en soit, les deux gouvernements ont maintenant l'étude en main et j'espère qu'ils appuieront le projet. Des indices permettent de croire que le gouvernement du Canada l'appuiera, et j'espère que celui de Terre-Neuve en fera autant car il s'agit d'un projet important. Étant donné encore une fois qu'il propose un substitut au pétrole, le projet est valable, mais il est également coûteux.

Le sénateur Doody: Il est relativement coûteux sans l'être trop. Les installations d'une capacité de 2,5 millions de kWh du cours supérieur du Churchill ont maintenant été remplacées par celles de 23 millions de kWh du cours inférieur, mais ces sources sont encore moins coûteuses que les 45 millions de barils de pétrole qui sont actuellement consommés dans l'île.

On a dit qu'il existait un marché. Il est certainement possible de trouver acheteur pour cette énergie de même que pour celle produite par d'autres installations, notamment sur les rivières de la côte nord du Québec. Cinq ou six rivières prennent leur source au Labrador et se déversent dans le Saint-Laurent. La plus grande partie des eaux produisant de l'énergie sur place pourrait être détournée vers le cours supérieur du Churchill et se déverser dans le même bassin. Si tel était le cas, on pourrait produire trois ou quatre fois plus d'énergie avec le même débit. Mes connaissances sont peut-être déjà dépassées car chaque fois que je parviens à connaître ces termes, on les change. Je viens tout juste de comprendre ce que sont les mégawatts et voilà qu'on parle maintenant de gigawatts.

M. Cohen: C'est la seule façon de vous devancer!

Le sénateur Doody: Je le sais et mes expériences passées le démontrent.

Quoi qu'il en soit, savez-vous si la mise en œuvre de ce programme conjoint progresse? La *Lower Churchill Development Corporation* prévoit-elle s'attaquer à ces nouveaux projets?

M. Cohen: Je ne puis vous répondre ni oui ni non, et j'ignore si d'autres projets suivront la première étape de prise de décision.

Le sénateur Doody: Je sais que cette petite région a une capacité de production qui pourrait littéralement remplacer des centaines de milliers de barils de pétrole.

M. Cohen: L'île pourrait absorber toute la production de la rivière Muskrat. Par contre, si les installations de l'île Gulf étaient construites, il faudrait trouver pour les dix ou quinze années à venir des marchés qui absorberaient ce que l'île ne peut consommer.

Il faudrait alors trouver des marchés d'exportation, mais pas forcément aux États-Unis. C'est là le gros point d'interrogation.

[Text]

Senator Doody: That is why I raised these questions. You mentioned earlier, and I could not agree more, that anything which replaces oil is good. It seems to me that if there is a market for oil in the eastern part of North America, the market can be served by electrical power rather than oil, and if we could harness the water flowing into the Atlantic and ship it down, it would be a better idea than buying oil from Mexico, or whoever it is we are now dependent on. That seems to be a reasonable approach.

Obviously the markets are there. People are burning oil and they could replace that with electricity generated by hydro power or even, perhaps, by bringing pipelines across from the west.

Mr. Cohen: I agreed with you, but each province has a slightly different view.

Senator Doody: That is right. I might sound like a broken record on this, because I have been saying it for so long that I am beginning to doubt it myself. That being the case, when you spoke earlier about the Q & M Pipeline, and the possibility of a second step of that going down to, presumably, Halifax, were you thinking in terms of a reversible pipeline?

Mr. Cohen: I was not projecting that the pipeline would go to Halifax. Senator Austin mentioned something like that. I was talking of ways in which it could be pushed more. I have no inside track on knowing whether the government is going to extend it to the Maritimes.

Senator Doody: The Maritimes section of the Q & M Pipeline is hypothetical right now, and the development of the hydro potential, with the exception to the Gull Island and the Muskrat, it also fairly fuzzy.

Mr. Cohen: Yes, I would agreed with that, as well.

Senator Doody: All in all, it would seem, even in the narrow part of Canada, that we have not made much progress in trying to replace imported oil.

Mr. Cohen: That is right.

Senator Doody: That is—what, eight or ten years of intensive talks? It certainly has been five or six years of intensive talks.

Mr. Cohen: That is true, but you have to remember that the price of oil has gone up dramatically since the early 1970s. The biggest part of that increase occurred during the past couple of years. People got complacent, everybody relaxed, and the price of oil moved up as we went along. The price of imported oil was only \$18 or \$19 a barrel a year ago. It is only now that, with the price having doubled in the past 12 months, people are becoming concerned about it.

Senator Doody: Even realizing the dramatic changes which took place in the past two or three years, we have still not come to grips with replacement energy?

[Traduction]

Le sénateur Doody: C'est pourquoi j'ai posé ces questions. Vous avez dit tout à l'heure, et je suis entièrement d'accord avec vous, que tout projet destiné à remplacer le pétrole était valable. Il me semble que s'il existe un marché pour le pétrole dans l'est de l'Amérique du nord, ce pétrole peut être remplacé par de l'électricité et qu'il serait préférable d'aménager les eaux se déversant dans l'Atlantique et d'exporter de l'électricité plutôt que d'acheter du pétrole au Mexique ou à d'autres pays dont nous dépendons. Cette approche me paraît plus indiquée.

Il est évident que les marchés existent. Nous consommons du pétrole qui pourrait être remplacé par de l'électricité tirée de l'énergie hydraulique ou même éventuellement par le pétrole acheminé par pipe-line des provinces de l'Ouest.

M. Cohen: Je suis d'accord avec vous, mais chaque province a un point de vue légèrement différent.

Le sénateur Doody: C'est exact. On me comparera peut-être à un disque usé car je répète la même chose depuis si longtemps que je commence à douter de mes convictions. Pour cette raison, lorsque vous avez parlé plutôt du pipe-line du Québec et des Maritimes, et de la possibilité qu'en un deuxième temps il puisse être prolongé probablement jusqu'à Halifax, pensiez-vous à un pipe-line réversible?

M. Cohen: Je n'ai pas laissé entendre que le pipe-line irait jusqu'à Halifax. Le sénateur Austin a parlé de quelque chose de ce genre. Je faisais allusion aux différentes possibilités de prolonger. Je n'ai aucun moyen de savoir si le gouvernement a l'intention de le prolonger jusqu'aux Maritimes.

Le sénateur Doody: Le tronçon des Maritimes du pipe-line Québec—Maritimes est actuellement hypothétique, et l'exploitation du potentiel hydro-électrique, à l'exception du Gull Island et de Muskrat, est assez floue.

M. Cohen: Oui, je suis d'accord à ce sujet.

Le sénateur Doody: Dans l'ensemble, il semblerait que, même dans cette région étroite du Canada, nous n'avons pas accompli grand chose pour essayer de remplacer le pétrole importé.

M. Cohen: C'est juste.

Le sénateur Doody: Cela représente combien d'années de pourparlers intensifs, huit ou dix? En tout cas, il y a certainement cinq ou six ans que se poursuivent des pourparlers intensifs.

M. Cohen: C'est exact, mais il ne faut pas oublier qu'il y a eu une augmentation brutale du prix du pétrole depuis le début des années 70. La plus grande partie de cette augmentation s'est produite au cours des deux dernières années. Nous étions tous très optimistes et détendus, et pendant ce temps le prix du pétrole augmentait. Le prix du pétrole importé n'était que de \$18 ou \$19 le baril il y a quelques années. Mais ce n'est que maintenant, en constatant que le prix a doublé au cours des derniers douze ou vingt-quatre mois, que la population commence à s'en préoccuper.

Le sénateur Doody: Même en tenant compte des énormes changements qui ont eu lieu au cours des deux ou trois

[Text]

Mr. Cohen: No. There is a lot more we could have done, and which we can do.

Senator Doody: yet we have more options than any other country in the world?

Mr. Cohen: I agree with that.

Senator Doody: It is hard to get an argument going today.

Mr. Cohen: When you are right, you are right.

Senator Thériault: Mr. Chairman, all my questions relating to world prices, our neighbours and other countries have been asked, but I still have a few questions I should like to put to the witnesses pertaining to the Atlantic provinces and, in particular, New Brunswick.

I was somewhat concerned earlier when Senator Charbonneau asked a question concerning the user-pay concept. I listened carefully to the question and your statements or non-statements.

When you talked about the user-pay concept in the case he was mentioning, were you thinking of the whole energy cost or just oil?

Mr. Cohen: Again, senator, to a certain extent you are right. It was a non-answer, because the answer to that question is that I think user-pay makes sense in appropriate circumstances. I do not think it is a total answer. If you push the concept of user-pay, I think you will not have a society anymore. You have one person paying for this, and another person paying for that, and if you stretch that notion to the extreme it becomes quite ridiculous. That is why I brought the situation down to particular oil. I think that is an appropriate set of circumstances set within another unusual set of circumstances, where you have international prices and much lower domestic prices. I consider that to be an unusual set of circumstances in which there is an argument, a strong argument, for saying that users ought to pay, particularly since we are trying to get people to stop using it. But if you ask me whether user-pay should apply to steel, I would say no, because if you are going to apply it to steel, then you should apply it to every possible commodity and we should all pay for exactly what we use. But we do not run our society that way. We collect general revenues and we make general expenditures for all the people. So you would have to give me a specific case.

Senator Thériault: Well, my concern is that you are talking about user-pay, but if you talk in that way and then look at the Atlantic provinces, Nova Scotia, Prince Edward Island and New Brunswick, you find they are totally dependent on oil to produce electricity, and then you cannot separate the two.

[Traduction]

dernières années, nous n'avons pas encore réussi à nous attaquer au problème de remplacement de l'énergie.

M. Cohen: Non. Nous aurions pu faire beaucoup plus.

Le sénateur Doody: Malgré cela, nous avons encore beaucoup plus d'options que tout autre pays du monde.

M. Cohen: Je suis d'accord.

Le sénateur Doody: Il est difficile de présenter un argument de nos jours.

M. Cohen: Lorsqu'on a raison, il faut l'admettre.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, toutes mes questions ayant trait au prix mondial, à nos voisins et aux autres pays, ont été posées, mais j'aimerais poser encore quelques questions à nos témoins en ce qui concerne les provinces Atlantiques et, en particulier, le Nouveau-Brunswick.

J'étais quelque peu préoccupé plus tôt lorsque le sénateur Charbonneau a posé une question concernant le concept d'imputabilité de l'utilisation. J'ai écouté attentivement la question et vos déclarations ou plutôt non-déclarations.

Lorsque vous avez parlé du concept de l'imputabilité de l'utilisateur dans le cas que vous avez mentionné, pensiez-vous au prix de l'énergie dans l'ensemble ou simplement au prix du pétrole?

M. Cohen: Ici encore, sénateur, dans une certaine mesure, vous avez raison. Ce n'était pas une réponse. Parce que la réponse à cette question est qu'à mon avis le concept d'imputabilité de l'utilisateur se prête bien à certaines circonstances. Je ne crois pas que ce soit une réponse complète. Si l'on insiste trop sur le concept d'imputabilité de l'utilisateur, à mon avis, nous n'aurons plus de société. Une personne paiera pour ceci et une autre personne pour cela et si l'on pousse cette notion à l'extrême, cela devient assez ridicule. C'est pourquoi j'ai parlé d'une situation s'appliquant particulièrement au pétrole. À mon avis, il s'agit de circonstances assez exceptionnelles lorsqu'on envisage un certain prix international et un prix intérieur bien inférieur. À mon avis il s'agit de circonstances exceptionnelles qui justifieraient largement le principe voulant que l'utilisateur paie, d'autant plus que nous essayons d'inculquer à la population le concept d'économie de l'énergie. Mais si vous me demandez si le concept d'imputabilité de l'utilisateur devrait s'appliquer à l'acier, je dirais non. Parce que si nous devons l'appliquer à l'acier, alors nous devrions l'appliquer à tous les autres biens et nous devrions tous payer pour exactement ce que nous utilisons. Mais notre société ne fonctionne pas de cette façon. Nous percevons des revenus généraux et nous faisons des dépenses générales pour toute la population. Par conséquent, vous devriez me citer un cas précis.

Le sénateur Thériault: Ce qui me préoccupe lorsque vous parlez de l'imputabilité de l'utilisateur, c'est que si nous considérons les provinces atlantiques, la Nouvelle-Écosse, l'île du Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, nous savons qu'elles dépendent complètement du pétrole pour produire l'électricité, et alors il n'est pas possible de séparer les deux.

[Text]

Mr. Cohen: No, and I think that may be a special case within a special case. I think one could make the case that generally the burden of the import program across Canada ought to be borne by all users as opposed to all taxpayers, but I could make the case that within that broad statement Atlantic Canada, which is so heavily dependent on imported oil, would find it too burdensome. I can understand that too.

Senator Thériault: Well, I hope somebody understands anyway, because I get concerned when those who make policy do not understand, and when the decision is made to stop construction of the Q & M pipeline to Quebec City.

Mr. Cohen: Well, senator, if I could comment on that, I would point out that there you have a regulatory agency making an independent judgment on the law as it stands. The government's choice was to accept the report or to reject it. That was all it could do, under the law. It could not, under that law, order the pipeline to go to Halifax. It would have had to move in and say, "We are going to set that law aside and we are going to set the whole process aside, and, Parliament being supreme, we are going to order the construction of a gas pipeline to the Maritimes." The government was disappointed that the National Energy Board found as it did, but one has to respect the decision of an independent regulatory agency. One can ask why the NEB did not accept it, but they did not accept it, first, because there were some environmental considerations that had not been satisfied, and, secondly, because it was not economical, and the board is under a legal mandate not to license pipelines unless they make commercial sense. It is not a question of social sense, but commercial sense.

I know you are troubled by this, and I want to get the record straight. The government could come in and say, "Yes, we will pay the difference," but it would have to take some very strong and costly—well worth the cost, perhaps—steps. But that event transpired some months ago, and the NEB's mandate is to do a job, and it did that job and made the only judgment it could make. The government's only option at that point in time was to say yes or no. It could then go on as it wanted, as a matter of policy, and do something else.

Senator Thériault: Is the law governing the National Energy Board more stringent than the law under which the Canadian Transport Commission operates?

Mr. Cohen: I am not expert on the Canadian Transport Commission.

Senator Thériault: Well, there you have the situation that a board recommended that one airline should get the traffic from Halifax to Toronto and cabinet decided otherwise. Yet in this second case you say the cabinet could not make a change.

[Traduction]

M. Cohen: Non, et à mon avis ce serait un cas spécial à l'intérieur d'un cas spécial. Mais je crois que l'on peut affirmer que de façon générale, le fardeau en ce qui concerne le programme relatif aux importations dans tout le Canada, devrait être partagé par tous les utilisateurs par opposition à tous les contribuables. Mais je pourrais aussi prouver en ce qui concerne cette déclaration trop générale, que les provinces atlantiques qui dépendent si fortement du pétrole importé trouveraient le fardeau trop lourd. Je puis aussi le comprendre.

Le sénateur Thériault: J'espère en tout cas que quelqu'un le comprenne, parce que je m'inquiète de voir que ceux qui établissent les politiques ne le comprennent pas que l'on ait pris la décision d'arrêter la construction du pipe-line du Québec et des Maritimes à la ville de Québec.

M. Cohen: Eh bien, sénateur, si je puis faire des observations à ce sujet, je dirais qu'il s'agit d'un organisme de réglementation portant un jugement indépendant sur la loi telle qu'elle existe. Le gouvernement avait le choix d'accepter ou de rejeter le rapport, c'est tout ce qu'il pouvait faire en vertu de la loi. Il ne pouvait pas selon la loi ordonner le prolongement du pipe-line jusqu'à Halifax. Il aurait été obligé de s'imposer et de dire: «Nous n'allons pas tenir compte de la loi et nous allons mettre de côté tout ce processus et, le Parlement étant l'autorité suprême, nous allons ordonner la construction du gazoduc jusqu'aux Maritimes.» Le gouvernement a été déçu de l'attitude de l'Office national de l'Énergie, mais il faut respecter la décision d'un organisme de réglementation indépendant. On peut se demander pourquoi l'ONE ne l'a pas acceptée, mais c'est que d'abord il y avait certaines conditions d'ordre écologique qui n'avaient pas été respectées et en deuxième lieu ce n'était pas rentable et l'Office, selon son mandat, ne peut autoriser la construction de pipe-lines à moins qu'ils soient rentables. La question ne se pose pas sur le plan social mais plutôt sur le plan commercial.

Je sais que cela vous préoccupe et je veux mettre les choses au clair. Le gouvernement pourrait dire: «Oui, nous allons payer la différence» mais cela exigerait des mesures très fermes et très coûteuses—qui seraient peut-être justifiées. Ces choses se sont passées il y a quelques mois et le mandat de l'ONE consiste à accomplir un certain travail; c'est ce qu'il a fait et c'était la seule chose possible. La seule option du gouvernement à ce moment-là était d'accepter ou de refuser. Il aurait pu par la suite suivre le chemin qu'il s'était tracé, pour respecter sa politique, puis changer de direction.

Le sénateur Thériault: La Loi de l'Office national de l'énergie est-elle plus rigoureuse que celle de la Commission canadienne des Transports?

M. Cohen: Je ne suis pas un spécialiste de la Commission canadienne des Transports.

Le sénateur Thériault: Eh bien, nous avons connu une situation où la commission a recommandé qu'une compagnie aérienne soit responsable obtienne l'exploitation du transport d'Halifax à Toronto et le Conseil des ministres en a décidé autrement. Pourtant, en ce qui concerne, l'autre cas vous dites que le Conseil des ministres ne pouvait rien modifier.

[Text]

Mr. Cohen: Not in this case. I cannot speak for the CTC, but I can tell you that on this particular decision of the NEB regarding the extension of the pipeline to the maritimes, the cabinet could not do otherwise. There are some decisions of the board that the government can approve or alter or reject, and there are other decisions which the government can only accept or reject, and this one was in the latter category. I am not saying that Parliament could not build a pipeline to London, England, because parliament is supreme, it can do what it wants. But in terms of the actual process unravelled recently, that is the only option the government had before it, without making a new appropriation and bringing in a new law.

Senator Thériault: I do take exception to your statement that they could build a pipeline to London, as if the Maritimes were not part of Canada.

Mr. Cohen: Well, I meant beyond the Maritimes and right on to London.

Senator Thériault: I have not had time to read and study the material on the Q & M, and even if I did I am not saying I would know a great deal about it, but, I made some inquiries today and the information I have received is that as far as the environmental studies were concerned, the same studies were made from Halifax to Quebec as from Quebec to Montreal. That leaves me a little in doubt. Anyway, when you talk to the average person on the street, in the Atlantic provinces especially, and you talk about gas and oil shortages, people tell you that way back in 1973 there were reports from the National Energy Board that there were ample supplies of oil for years to come. Since then we have had new discoveries, or potential discoveries, and then we hear of places in Alberta where the companies pump the easy stuff out of the ground and then, at the price it has risen to now, they go back and pump deeper. Is there any truth to that?

Mr. Cohen: Yes, indeed. That is secondary and tertiary recovery. As the price rises, it becomes more economical to go back into the wells and scoop deeper.

Senator Thériault: I have one more question pertaining to the Maritime Energy Corporation which I was very happy about when it first got off the ground. Was it because of nuclear power that the Maritime premiers could not agree?

Mr. Cohen: I guess the answer is no, but that is a precise answer to your precise question. It was not mainly because of nuclear power. The fact that nuclear power was in the package was of some concern to some of the provinces, particularly P.E.I.

Senator Thériault: And Nova Scotia?

Mr. Cohen: I do not think that Nova Scotia was concerned so much about the fact that it was nuclear but as to whether or not it was going to come in on cost. It was more a financial question. I do not know if the fact that it was nuclear was of

[Traduction]

M. Cohen: Non pas dans ce cas. Je ne peux parler du CTC, mais je puis vous dire que dans cette décision particulière de l'ONE, concernant le prolongement du pipe-line jusqu'aux maritimes, le conseil des ministres ne pouvait faire autrement. Il y a certaines décisions de l'Office que le gouvernement peut approuver, ou modifier, ou rejeter, et il y en a d'autres que le gouvernement peut simplement accepter ou rejeter, et cette décision faisait partie de cette dernière catégorie. Je ne dis pas que le Parlement ne peut pas ordonner la construction d'un pipe-line jusqu'à Londres, Angleterre, parce que le Parlement est l'autorité suprême. Il peut faire ce qu'il veut. Mais en ce qui concerne le processus dont il a été question récemment, c'était le seul choix que le gouvernement pouvait faire sans être obligé de voter de nouveaux crédits ou d'adopter une nouvelle loi.

Le sénateur Thériault: Je n'admets pas votre déclaration voulant que l'on puisse construire un pipe-line jusqu'à Londres, comme si les Maritimes ne faisaient pas partie du Canada.

M. Cohen: Eh bien, je voulais dire au-delà des Maritimes et jusqu'à Londres.

Le sénateur Thériault: Je n'ai pas eu le temps de lire et d'étudier la documentation sur le pipe-line du Québec et des Maritimes, et même si je l'avais fait, je ne pourrais dire que j'en saurais davantage à ce sujet, mais j'ai fait certains sondages aujourd'hui et selon les renseignements que j'ai reçus, les mêmes études écologiques qui ont été faites de Québec à Montréal, auraient aussi été faites d'Halifax à Québec. Cela me laisse un peu perplexe. De toute façon, lorsque vous parlez à un citoyen ordinaire, particulièrement dans les provinces atlantiques, de la pénurie de gaz naturel et de pétrole, il nous répond que si l'on remonte jusqu'en 1973, l'Office national de l'énergie avait publié des rapports voulant que les réserves de pétrole étaient suffisantes pour les années à venir. Depuis ce temps, nous avons fait de nouvelles découvertes de pétrole ou de nouveaux puits et il y a des endroits en Alberta où les compagnies extraient facilement le pétrole du sol et étant donné le prix où il se vend maintenant ils essaient d'en extraire davantage. Y a-t-il une vérité dans cela?

M. Cohen: Oui, certainement. C'est une récupération secondaire et tertiaire. A mesure que les prix augmentent, il est plus économique de creuser les puits plus profond.

Le sénateur Thériault: J'ai encore une question à poser en ce qui concerne la *Maritime Energy Corporation* que j'étais très heureux de voir démarrer. Est-ce en raison de l'énergie nucléaire que les premiers ministres des provinces maritimes ne pouvaient s'entendre.

M. Cohen: Je crois que la réponse est non. Mais c'est une réponse précise à une question précise. Ce n'était pas surtout à cause de l'énergie nucléaire. Le fait qu'il fut question d'énergie nucléaire a causé des inquiétudes à certaines provinces, particulièrement l'Île du Prince-Édouard.

Le sénateur Thériault: Et la Nouvelle-Écosse?

M. Cohen: Je ne crois pas que la Nouvelle-Écosse était aussi inquiète du fait qu'il s'agissait d'énergie nucléaire, que de savoir si la compagnie s'établirait ou non sur la côte. Il s'agissait plutôt d'une question financière. Que je sache, la

[Text]

concern to Nova Scotia, but it certainly was of concern to P.E.I., and still is.

Senator Thériault: Have there been studies made that show, for instance, that generating plants now using oil would convert to gas? Is that possible?

Mr. Cohen: Yes.

Senator Thériault: Is it very expensive?

Mr. Cohen: No. Well, "expensive" is a relative term.

Senator Thériault: Relative to the price of oil and gas.

Mr. Cohen: Relative to the price of imported oil.

Senator Thériault: For the life of me, I cannot understand why there is no clear decision made to extend the pipeline, if you have all those trillion cubic feet of gas that the chairman spoke about in western Canada and you are going to have a pipeline to Quebec City. You have so many power plants in the Atlantic provinces that are using oil. If it can be converted to gas, as you said earlier, anything that can take the place of oil in this country is good. Then you say that we are not going to have that pipeline for the next 10 years.

Mr. Cohen: Do you know what is cheaper to convert to? Electricity—nuclear—from New Brunswick.

Senator Thériault: Cheaper than gas?

Mr. Cohen: Rather than bring gas down from western Canada to Halifax, it may well be cheaper to buy power in New Brunswick, or wait for the Sable Island gas.

Senator Thériault: Why do you say "may be"? Surely there must be studies that show that.

Mr. Cohen: There is also coal, as a source. The problem in the Maritimes is that you have a lot of sources: you have western gas, if you bring in the pipeline; you have Sable Island gas, if it comes on; you have coal; and you have nuclear derived electricity from other provinces. You have a choice, and that is what complicates the picture. All of those are cheaper than oil.

Senator Thériault: Do you not have figures that show the relative cost of oil, coal and gas? Surely from the point of view of the environment, gas would be cleaner to use.

Mr. Cohen: That all depends. The cheapest thing would be power out of coal.

Senator Thériault: Cheaper than gas?

Mr. Cohen: You have to bring the gas all the way from western Canada.

Senator Thériault: Anyway, I would like to see those figures.

Mr. Cohen: I am not sure that they are in the sort of shape that we would want to publish them.

Senator Thériault: I have one final question. Is there an application by the Government of New Brunswick to your

[Traduction]

question d'énergie nucléaire ne préoccupait pas la Nouvelle-Écosse, ce qui n'est pas le cas de l'île du Prince-Édouard, même à l'heure actuelle.

Le sénateur Thériault: Y a-t-il eu des études qui montrent, par exemple, que les centrales qui utilisent actuellement le pétrole changeraient pour le gaz? Est-ce possible?

M. Cohen: Oui.

Le sénateur Thériault: Est-ce très cher?

M. Cohen: Non. En fait, le terme «cher» est relatif.

Le sénateur Thériault: Relatif aux prix du pétrole et du gaz.

M. Cohen: Relatif au prix du pétrole importé.

Le sénateur Thériault: Je ne comprends pourquoi on ne décide pas une fois pour toutes de prolonger le pipe-line, étant donné les trillions de pieds cubes de gaz de l'Ouest dont parlait le président et puisqu'on entend le prolonger jusqu'à Québec. Il y a tant de centrales électriques qui utilisent le pétrole dans les provinces Atlantiques. Si la conversion au gaz peut se faire, comme vous l'avez dit précédemment, tout substitut du pétrole est intéressant. Or, vous prétendez que le pipe-line ne sera pas construit avant 10 ans.

M. Cohen: Savez-vous quelle est la source d'énergie la moins chère à adopter? C'est l'énergie nucléaire produite au Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Thériault: Moins chère que le gaz?

M. Cohen: Plutôt que d'acheminer le gaz de l'Ouest jusqu'à Halifax, il serait peut-être plus économique d'acheter l'énergie au Nouveau-Brunswick ou d'attendre qu'on exploite le gaz de l'île de Sable.

Le sénateur Thériault: Pourquoi dites-vous «peut-être»? On a sûrement effectué des études à ce sujet?

M. Cohen: On pourrait aussi exploiter le charbon. Le problème des Maritimes est qu'elles disposent de nombreuses sources d'énergie: le gaz de l'Ouest, qui pourrait être transporté par pipe-line; le gaz de l'île de Sable, si jamais il est exploité; le charbon et l'électricité tirée de l'énergie nucléaire produite dans les autres provinces. En fait, nous avons l'embaras du choix. Toutes ces sources d'énergie sont plus économiques que le pétrole.

Le sénateur Thériault: Avez-vous des chiffres indiquant le coût relatif du pétrole, du charbon et du gaz? Du point de vue écologique, le gaz serait certainement plus propre.

M. Cohen: Cela dépend. L'énergie la moins coûteuse serait l'énergie du charbon.

Le sénateur Thériault: Meilleur marché que le gaz?

M. Cohen: Le gaz doit être amené depuis les provinces de l'Ouest.

Le sénateur Thériault: De toute façon, j'aimerais voir les chiffres.

M. Cohen: Je ne crois pas que nous aimerions les voir publier sous leur forme actuelle.

Le sénateur Thériault: J'ai une dernière question. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a-t-il demandé à votre

[Text]

department, or some other federal department, to take an equity in connection with a nuclear power plant in New Brunswick?

Mr. Cohen: You will have to ask that of the Government of New Brunswick, senator.

The Chairman: I have three brief questions. Is it your view that the tax incentives have been significant in the exploration for oil and gas, or would you be of the opinion that the marketing price alone would have been sufficient for that purpose? In other words, is it your view—

Mr. Cohen: I am trying to consider how to answer that question without getting myself into trouble. I suppose that price alone probably would not have been sufficient. I think you probably need a set of incentives. In addition to a price scenario you need a set of incentives. But given the price scenario that we have been running in this country, if you put the price of oil at \$40 you probably would not use a tax incentive; but given the kind of price scenario that we are now running, I think we need some sort of system which is biased in favour of those who reinvest, to get them to do it.

The Chairman: In our notes there is a table prepared for the budget documents of December, 1979. The table provides estimates of the reduction in oil consumption expected to result from the acceleration of domestic price increases for crude oil and natural gas, the incentive pricing arranged for natural gas, and the excise tax on transportation fuel. Oil imports would be reduced by about 100 million barrels in 1985 from the level that would likely occur if the present policy of \$2-per-year increases in oil prices were to continue. If I read that correctly, that indicates a fair amount of elasticity.

Mr. Cohen: I am not familiar with that, Mr. Chairman. I was in the Department of Industry, Trade and Commerce when that was written.

The Chairman: I am not interested in having you endorse the exact figures. It is a matter of the elasticity, which is pretty dramatic there.

Mr. Cohen: I cannot address that, but I will say to you that I believe, yes, prices do matter in the end, but the evidence does seem to suggest that to the extent that there is elasticity it is stubborn. The whole European experience has not been one of rising prices and reduced demand. Cars are still driving along the road at an enormous clip.

First, I think you get some elasticity in industry after a while, and then you get it, very stubbornly, among consumers; but I still believe that in the end prices do matter.

The Chairman: My final question is, if it costs \$4.50 or \$5 to discover a barrel of oil—is that correct, Mr. Toombs?

Mr. Toombs: It depends a lot on the location.

Mr. Cohen: Is that around the world, on an average?

The Chairman: No, I am talking about Canada.

Mr. Cohen: In the south.

The Chairman: In the south of Canada, yes.

[Traduction]

ministère ou à un autre ministère fédéral de participer financièrement à la construction d'une centrale nucléaire au Nouveau-Brunswick?

M. Cohen: Il faudrait poser votre question au gouvernement du Nouveau-Brunswick, sénateur.

Le président: J'ai trois courtes questions. Pensez-vous que les stimulants fiscaux ont vraiment contribué à promouvoir la prospection du pétrole et du gaz ou seriez-vous d'avis que les cours du marché auraient suffi? En d'autres termes, est-ce que...

M. Cohen: Je cherche un moyen de répondre à votre question sans me compromettre. Je suppose que le seul facteur prix n'aurait pas été suffisant. Il faut un ensemble de stimulants. Compte tenu de l'évolution des prix que nous avons connue au Canada, si on portait le prix du baril de pétrole à \$40, il n'y aurait probablement pas de dégrèvements fiscaux; mais vu cette évolution, je crois qu'il faut un système qui incite les investisseurs à réinvestir leurs fonds.

Le président: Nos notes comportent un tableau préparé pour l'établissement du budget de décembre 1979. Il indique les prévisions de réduction de la consommation de pétrole résultant de l'accélération des prix du pétrole brut et du gaz naturel au Canada, les stimulants relatifs aux prix du gaz naturel et la taxe d'accise sur l'essence. Les importations de pétrole devraient être réduites de 100 millions de barils en 1985 par rapport au niveau actuel si la politique d'augmentation annuelle de \$2 du prix du pétrole est maintenue. Si je comprends bien, ces prévisions comportent une bonne part d'élasticité.

M. Cohen: Je ne connais pas très bien cet aspect, monsieur le président. Je travaillais au ministère de l'Industrie et du Commerce lorsque ce document a été rédigé.

Le président: Je ne vous demande pas de vous porter garant des chiffres. En fait, le plus inquiétant, c'est ce facteur d'élasticité.

M. Cohen: Je ne saurais répondre à cela, mais je puis affirmer qu'en fin de compte, les prix ont de l'importance, quoique les faits semblent indiquer que la marge de manœuvre, si elle existe, demeure étroite. En Europe, la montée des prix n'a pas été suivie d'une réduction de la demande. Les automobiles continuent de circuler en grand nombre.

A mon avis, c'est l'industrie qui, après un certain temps, offre le moins de résistance, puis les consommateurs suivent avec réticence. En fin de compte, je crois tout de même que les prix ont de l'importance.

Le président: Enfin, est-il exact, monsieur Toombs, que la découverte d'un baril de pétrole coûte entre \$4.50 et \$5.00?

M. Toombs: Tout dépend de l'endroit.

M. Cohen: S'agit-il d'une moyenne mondiale?

Le président: Non, il s'agit d'une moyenne canadienne.

M. Cohen: Dans le Sud.

Le président: Dans le sud du Canada, oui.

[Text]

Mr. Cohen: Frankly, that sounds high to me.

The Chairman: Well, it doesn't really matter, I suppose.

Senator Godfrey: The cost wherever you drill is different.

Mr. Cohen: There is a statistical probability about this.

Senator Godfrey: You have to take the areas into consideration.

The Chairman: Well, not the North Slope.

Senator Godfrey: Very well.

The Chairman: In any event, how do you set the price, in terms of both gas and oil, so far as the net-back to the company is concerned? If you were dealing with a normal market mechanism, the market would equate the supply and the demand and work the thing out. But the moment you start to interfere, the moment you and the provinces start to tax, if you then set it by a formula, how can you determine what the net-back to the company should be? This is what has really been nagging at me right along, and it is why my earlier questions about letting the market set the price came forward. If it is a 45-45-10 split, or something like that, and you say the price goes up so many dollars per year, it seems to me that you could get the net-back to the company either way out of line with its requirements in order for it to explore, or so low that it would not be worthwhile.

I just wondered if you, in your pricing arrangements, give consideration to the actual amount of money that flows back to the exploration itself.

Mr. Cohen: With respect to the first part of your question, senator, I would have to agree that setting the price is an art, not a science. There is no right answer.

The formula is really an expression of a direction; it could be \$2 a year, \$4 a year, or \$6 a year until you get to international price now, later or never. The formula is not really a science as much as a time to reflect some sort of longer-term direction to get there as smoothly as you can. You have to take into account provincial government needs, federal government needs, consumer ability to absorb, and the producers' needs. We must be quite specific when we do our analysis. We do worry about the net-backs. We run the net-backs to see what it looks like, and we try to match those net-backs against what the industry says in the aggregate are its needs.

The industry does put forward numbers which show that if you want to get so much supply—using those kinds of probabilities that we have to work with—we need so many dollars, just as Cold Lake will tell you what the future of a mega-project is and the Petroleum Association will tell you what its anticipated needs are over the next five years in order to carry on the levels of exploration that we need as a matter of policy.

We will run the numbers to make sure we are in the ballpark of their needs. We will also look at their needs, what

[Traduction]

M. Cohen: Franchement, ce prix me semble élevé.

Le président: De toute façon, je suppose que cela n'a pas grande importance.

Le sénateur Godfrey: Le coût de forage varie selon l'endroit.

M. Cohen: Il existe une probabilités statistique à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: Vous devez tenir compte des régions.

Le président: Pas pour le versant nord.

Le sénateur Godfrey: Très bien.

Le président: De toute manière, comment établissez-vous les prix du gaz et du pétrole par rapport au revenu net pour la société? Si vous aviez affaire au mécanisme normal du marché, ce dernier équilibrerait l'offre et la demande et la question serait réglée. Toutefois, dès que vous commencez à intervenir, que vous et les provinces, commencez à exiger des impôts, si vous établissez ensuite une formule, comment pouvez-vous déterminer quel doit être le revenu net pour la société? C'est ce qui me tracassait tout ce temps et c'est pourquoi dans mes premières questions j'ai demandé à ce qu'on laisse le marché établir le prix. S'il s'agit d'un partage de 45-45-10, ou quelque chose de ce genre, et si vous déclarez que les prix augmentent de tant de dollars par an, il me semble que le revenu net pour la société ne correspondrait pas à ses besoins pour lui permettre de prospecter, ou qu'il serait tellement faible qu'il n'en vaudrait pas la peine.

Je me demandais si dans vos fixations de prix, vous teniez compte des montants réels d'argent qui retournent à la prospection elle-même.

M. Cohen: En ce qui concerne la première partie de votre question, sénateur, je doit convenir que la fixation du prix est un art et non une science. Il n'y a pas de bonne réponse.

La formule est vraiment l'expression d'une orientation, elle pourrait être de \$2, de \$4, ou de \$6 par an jusqu'à ce que vous atteigniez le prix international, maintenant, plus tard ou jamais. La formule n'est pas vraiment une science, mais plutôt le temps nécessaire pour refléter une orientation à long terme en vue d'atteindre l'objectif en évitant les heurts dans la mesure du possible. Vous devez tenir compte des besoins du gouvernement provincial, du gouvernement fédéral, de la capacité d'absorption des consommateurs et des besoins des producteurs. Nous devons nous montrer très précis dans notre analyse. Nous nous préoccupons des profits nets. Nous les gérons de façon à voir à quoi cela ressemble et nous essayons de les faire concorder avec l'ensemble des besoins de l'industrie.

Cette dernière présente des chiffres qui montrent que si vous désirez une telle quantité d'approvisionnement en ayant recours au genre de probabilité que nous devons utiliser, nous avons besoin de tant de dollars, tout comme Cold Lake vous dira quel est l'avenir d'un projet et que l'association pétrolière vous précisera quels sont les besoins qu'elle prévoit au cours des cinq prochaines années pour effectuer la prospection dont nous avons besoin dans le cadre de la politique établie.

Nous utiliserons les chiffres pour nous assurer qu'ils correspondent à une estimation approximative de leurs besoins. Nous

[Text]

they will need to spend, what they will generate, and what they will find, and we try to take all those factors into account. I do not suggest, for a single moment, that we get this down to the penny—this is very much an art—but we do worry about the net-backs, the cash flows and the rate of return to the producer, and try to do this as scientifically as we can. We take a hard look at their numbers and our own numbers and try to do some concrete analysis.

Senator Murray: Given the kinds of problems that New Brunswick has gotten into as the first of the "have-not" provinces to get into nuclear power, and the first of any of the provinces to build a plant of that size, what reason for confidence is there in the future of the nuclear option in this country?

Mr. Cohen: That is a difficult question to answer. The New Brunswick experience has been troublesome, agreed; the Ontario experience has been less troublesome. I think the problems in the Ontario Hydro system were mainly problems of safety and some problems of over-capacity.

All I can say is that, on balance, the Ontario experiment has been reasonably good.

I should also say that the chips are not all in on the New Brunswick experience. I think Lepreau will look pretty good a couple of years from now.

I have confidence in the nuclear option, putting aside the concerns for safety, because they form the basis of a different kind of discussion. I take it your question relates to the financial aspect.

Senator Murray: Yes. The federal involvement in Ontario and Quebec is very considerable. In New Brunswick it is limited to a loan of \$350 million.

Mr. Cohen: That is half of the original estimated cost.

Senator Thériault: Half of the estimated cost?

Mr. Cohen: Yes, that was the deal.

Senator Murray: The original estimated cost was about \$640 million.

Mr. Cohen: Perhaps we put up more than that.

Senator Murray: I am sure you were disappointed that no one asked you a question about Fundy tidal power, and I want to give you an opportunity to answer questions on that point, and reassure Senator Thériault, our friend from the maritimes, of our firm belief in that project, and that the federal government is going to participate in the preliminary studies with Nova Scotia and New Brunswick.

Mr. Cohen: I must confess my ignorance on the state of the Fundy tidal power issue.

Senator Murray: Is the Donkin coal mine file in your department, or with DREE?

Mr. Cohen: It is with DREE.

[Traduction]

examinerons également leurs besoins, ce qu'ils devront dépenser, ce qu'ils produiront, ce qu'ils trouveront et nous essayerons de tenir compte de tous ces facteurs. Je ne propose pas un seul instant que nous en venions à un cent près, cela est un art dans une grande mesure. Toutefois, nous nous préoccupons des profits nets, des recettes brutes et du taux de rendement pour le producteur. Nous nous efforçons de réaliser cela de façon aussi scientifique que possible. Nous examinerons soigneusement leurs chiffres et les nôtres et nous essayons de procéder à une analyse concrète.

Le sénateur Murray: Étant donné le genre de problème que le Nouveau-Brunswick a rencontré en tant que première des provinces «dépourvue» à se lancer dans la production d'énergie nucléaire, et étant donné qu'elles est la première des provinces à construire une centrale de cette importance, quelles sont les raisons d'avoir confiance dans l'avenir de l'option nucléaire dans ce pays?

M. Cohen: Il est difficile de répondre à cette question. J'admets que l'expérience du Nouveau-Brunswick a été embarrassante; celle de l'Ontario ne l'a pas été à un tel degré. Je pense que les problèmes du réseau de l'Hydro Ontario ont été principalement des problèmes d'ordre sécuritaire et qu'il y a eu quelques problèmes de capacité excédentaire.

Tout ce que je peux dire, c'est qu'à tout prendre, l'expérience de l'Ontario a été raisonnablement satisfaisante.

Je dois également préciser que tous les éléments ne sont pas encore en place dans l'expérience du Nouveau-Brunswick. Je pense que Lepreau sera très satisfaisant d'ici quelques années.

J'ai confiance dans l'option nucléaire, en laissant de côté les préoccupations d'ordre sécuritaire parce qu'elles constituent la base d'un genre différent de discussion. Je suppose que votre question porte sur l'aspect financier?

Le sénateur Murray: Oui, la participation fédérale en Ontario et au Québec est très importante. Au Nouveau-Brunswick elle est limitée à \$350 millions.

M. Cohen: C'est la moitié du premier coût estimatif.

Le sénateur Thériault: La moitié du coût estimatif?

M. Cohen: Oui, c'était le montant de l'opération.

Le sénateur Murray: Le premier coût estimatif était d'environ \$640 millions.

M. Cohen: Nous fournirons peut-être davantage que cela.

Le sénateur Murray: Je suis certain que vous avez été désappointé que personne ne vous questionne au sujet de l'énergie marémotrice de la Baie de Fundy. Je veux vous donner l'occasion de répondre aux questions à ce sujet et à donner l'assurance au sénateur Thériault, notre ami des Maritimes, que nous croyons fermement à ce projet, et que le gouvernement fédéral va participer aux études préliminaires avec la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

M. Cohen: Je dois admettre mon ignorance de la question de l'énergie marémotrice de la Baie de Fundy.

Le sénateur Murray: Le dossier de la mine de charbon de Donkin se trouve-t-il à votre ministère ou au MEER?

M. Cohen: Il est au MEER.

[Text]

Senator Murray: It does not enter into your concerns?

Mr. Cohen: It concerns us as an energy source, but the development of the mine, *per se*, is a DREE project.

Senator Murray: You are not pressing for its early development, for example?

Mr. Cohen: We are interested in its development as a source of further energy, but the lead department on that is DREE. I am no expert on the particularities of the Donkin mine.

Senator Murray: The minister was saying the other day that drilling was up 30 per cent, I think he said, over last year. I am just wondering whether you have any idea of what the figures are going to look like for the full year 1980, as compared to the full year 1979.

The background to my question is the statement by the President of the Canadian Association of Oil Well Drilling Contractors who says that they have serious concerns for the future of the drilling and servicing industry. The relevant quotation is to the effect that there are indicators that exploration companies operating in western Canada are allocating an increasing proportion of their budgets to operations outside of Canada, and in the more attractive market of the United States.

Mr. Cohen: I have seen that statement. I believe it to be true.

Senator Murray: Then, year over year, the 30 per cent figure referred to might not stand up?

Mr. Cohen: That is possible. We have had, not a lot but some indications along the lines of that statement, that small independent drillers are going down into parts of the United States.

Senator Murray: That is the point. When your successor was here in this committee some weeks ago, wearing his new hat, he was making a point about tax incentives in general, but I think it is fair to say that he made particular reference to the petroleum industry along the lines that tax incentives in that connection were tailored to the large multinationals and were not of much use to the small independent operator; yet it is these companies that are moving to the United States, not the multinational outfits whose parents, presumably, are there already.

Mr. Cohen: I think that is correct.

Senator Murray: I wanted to ask you a question about the status of the policy with regard to Canadianizing, if that is the word, 50 per cent of the assets in the petroleum industry by 1990. Could you say something about that in relation to the statement in the document that the department put out in 1977 called, "Financing Energy Self-Reliance", to the effect that Canada will be able to absorb the \$180 billion of energy investment forecast to take place by 1990, and that we would need no increased reliance on foreign financing? The question, I guess, is whether you have attempted to factor in this policy

[Traduction]

Le sénateur Murray: Vous ne vous en préoccupez pas?

M. Cohen: Il nous intéresse en tant que source d'énergie mais l'exploitation de la mine à proprement parler relève du MEER.

Le sénateur Murray: Vous n'insistez pas par exemple pour son exploitation à bref délai?

M. Cohen: Son exploitation nous intéresse en tant que source d'énergie supplémentaire mais le ministère qui est le plus intéressé est le MEER. Je ne suis pas expert en ce qui concerne les particularités de la mine de Donkin.

Le sénateur Murray: Le ministre a déclaré l'autre jour que les frais de forage avaient augmenté de 30 p. 100, je crois, par rapport à l'année dernière. Je me demande si vous avez une idée de ce que vont être les chiffres pour toute l'année 1980, par comparaison à l'année 1979.

La déclaration du président de la *Canadian Association of Oil Well Drilling Contractors* qui a déclaré que l'avenir du forage et de l'industrie d'entretien causait des préoccupations sérieuses, sert d'arrière plan à ma question. D'après la citation en question, il y a des indices voulant que les sociétés de prospection travaillant dans l'Ouest du Canada consacrent une part de plus en plus importante de leur budget aux opérations en dehors du Canada et sur les marchés plus séduisants des États-Unis.

M. Cohen: J'ai vu cette déclaration et je crois qu'elle est vraie.

Le sénateur Murray: D'une année à l'autre, le chiffre de 30 p. 100 mentionné pourrait donc ne pas se maintenir?

M. Cohen: C'est possible. Nous n'avons pas eu beaucoup d'informations mais, dans le sens de cette déclaration, il y a quelques indices voulant que les petits foreurs indépendants se rendent dans certaines parties des États-Unis.

Le sénateur Murray: C'est ce que je voulais faire ressortir. Lorsque votre successeur s'est trouvé à ce comité il y a quelques semaines, portant son nouveau chapeau, il a soulevé la question des encouragements fiscaux en général. Je crois toutefois qu'il est juste de dire qu'il a fait particulièrement allusion à l'industrie pétrolière dans le sens que les encouragements fiscaux dans ce domaine étaient adaptés aux grosses multinationales et ne servaient pas beaucoup aux petits exploitants indépendants. Cependant, ce sont ces sociétés qui émigrent aux États-Unis et non les compagnies multinationales dont on peut supposer que les sociétés mères s'y trouvent déjà.

M. Cohen: Je pense c'est exact.

Le sénateur Murray: Je voulais vous poser une question sur le principe de la canadianisation, si tel est le terme, de 50 p. 100 de l'actif de l'industrie pétrolière d'ici 1990. Pourriez-vous nous dire quelque chose à ce sujet, relativement à la déclaration se trouvant dans le document que le ministère a publié en 1977 et qui est intitulé «*Financing Energy Self-Reliance*» (financement de l'autonomie en matière d'énergie) selon laquelle le Canada sera en mesure d'absorber les \$180 milliards correspondant aux prévisions d'investissements d'énergie prévus pour 1980, et cela sans que nous ayons besoin de

[Text]

to patriate or repatriate 50 per cent of the petroleum industry by 1990.

Mr. Cohen: I am not quite sure how to answer. Yes, we have taken account of the demands on the capital market. I am not quite sure what the question is, as a matter of fact, other than to say, in reply, that we took this question into account.

Senator Murray: Well, can you tell us anything about the status of that policy?

Mr. Cohen: There again, I have to say that that is a matter of policy, and I really cannot get up front of the government in that regard.

Senator Godfrey: I have been absent from the committee for a while, and if what I have to ask has been covered in my absence perhaps you will stop me. I had to be at another committee meeting.

In 1975 I was on the immigration committee and I was particularly interested in population growth, the demographics, whether we want a population of 60 million, 28 million or 30 million. One of the things that influenced me was whether we had enough natural resources, including energy supplies, to support a very large population. That is one of the considerations. We recommended that the government establish a target each year; depending upon the economic situation and various other factors they would set a target for immigration. I believe that in 1979 the target was 100,000 which I think we recommended was the minimum. I believe it was 120,000 in 1980 because of the Vietnamese refugees.

I am interested to know whether or not you people were consulted on the target for immigration, because that is the variable so far as growth is concerned, whether or not we will have enough energy. If we have an enormous influx of immigrants or a large increase in population, it will seriously affect our energy supplies—and the other way, of course. I am interested to know whether you people had any kind of input into that decision-making process of Employment and Immigration, or whether they are operating blithely on their own without any regard to the future energy supplies of the country.

Mr. Cohen: I guess I would answer that question by saying that I am not aware of any formal consultation between Immigration and ourselves. On the other hand, when government policies are involved, they usually circulate inside, sometimes before they see the light of day, sometimes after. We usually have an opportunity to comment. Although there is no formal consultative mechanism, the opportunity, I suppose, has been there for us, as a department, to cry foul had we thought that indeed those immigration targets would put an undue strain on the energy resources.

Senator Godfrey: I do not think there is any question that they have not so far, but I am just a little worried about the future.

[Traduction]

compter davantage sur le financement étranger? Je pense que la question est de savoir si vous avez essayé de prévoir dans cette politique le rapatriement de 50 p. 100 de l'industrie pétrolière d'ici 1990.

M. Cohen: Je ne sais pas trop comment répondre. Oui, nous avons tenu compte des demandes sur le marché des capitaux. En fait, je ne sais pas trop ce qu'est la question et je ne peux que répondre que nous en avons tenu compte.

Le sénateur Murray: Pouvez-vous nous dire où en est cette politique?

M. Cohen: Ici encore, je dois dire que c'est une question de politique et je ne peux vraiment pas devancer le gouvernement à cet égard.

Le sénateur Godfrey: Comme je me suis absenté du comité pendant un certain temps, si ma question a déjà été abordée, veuillez m'en informer. Je devais assister à une autre séance de comité.

En 1975, je faisais partie du comité de l'immigration et m'intéressais particulièrement à la question de la croissance démographique, à savoir si nous souhaitions atteindre un objectif de 60 millions d'habitants, de 28 ou de 30 millions. Au nombre des facteurs dont il fallait à mon avis tenir compte se trouvaient nos possibilités d'approvisionnement en ressources naturelles, notamment en énergie, éléments nécessaires à la survie d'une très grande population. Ce fut l'une de nos considérations. Nous avons recommandé que le gouvernement fixe un objectif annuel, compte tenu de la conjoncture économique et de divers autres facteurs. Je crois qu'en 1979, cet objectif était de 100,000 et que c'est le minimum que nous avions recommandé. Je pense qu'il était de 120,000 en 1980, en raison des réfugiés du Vietnam.

J'aimerais savoir si vous avez été consultés au sujet de cet objectif d'immigration parce que, en ce qui concerne la croissance, il peut nous permettre de voir si nous aurons ou non suffisamment de ressources énergétiques. Si nous avons un important contingent d'immigrants ou une forte hausse démographique, nos approvisionnements en énergie s'en ressentiront beaucoup. J'aimerais savoir si vous avez eu votre mot à dire dans ce processus de prise de décision du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ou s'il agit de son propre chef sans égard aux possibilités d'approvisionnement en énergie du pays.

M. Cohen: Je répondrai que je n'ai eu connaissance d'aucune consultation officielle entre le ministère de la Main-d'œuvre et nous. D'autre part, lorsqu'il est question de politiques gouvernementales, elles demeurent habituellement à l'intérieur de certaines limites pendant un certain temps avant de paraître au grand jour quelque temps plus tard. Nous avons habituellement l'occasion de nous faire entendre. Bien qu'il n'y ait pas de mécanisme officiel de consultation, il me semble, qu'en tant que ministère, nous aurions dû nous opposer si nous avions jugé ces objectifs d'immigration trop élevés compte tenu de nos ressources en énergie.

Le sénateur Godfrey: Je pense qu'il ne fait aucun doute qu'ils ne l'ont pas encore fait, mais je m'inquiète un peu pour l'avenir.

[Text]

Mr. Cohen: It is an interesting point.

Senator Godfrey: I am thinking even of next year, because I have a certain indication that there might be a dramatic increase. Would you make an effort to make sure that you are consulted by Employment and Immigration before they decide?

Mr. Cohen: It is an interesting point.

Senator Godfrey: The other thing that rather worried me was the question of exporting gas, because the smaller companies, particularly, have gas in the ground that they cannot sell; if you can export more gas you have more money to spend on exploration and find more gas. Does that not just create the same problem all over again? The more gas you find, the greater the pressures will be for export, rather than building up reserves for our own needs. Where does this stop?

Mr. Cohen: I don't know where it stops. The full articulation of that proposition is that we need markets in order to sell our gas, in order to get money, in order to go out and look for more gas, in order to fill up the hole we just emptied exporting the gas in the first place. It's a complete circle. That is a view that some people have of the problem. How you get off that merry-go-round, I don't really know. I guess the other side of that view is that the circle is not that way but this way: the more you export, the more you spend, you will find more than you have exported, so your reserves will rise, and you end up almost being down, to some degree, to a matter of faith, whether you are filling up the hole you just emptied, or not even filling it up, or whether you are increasing your reserves.

Senator Godfrey: Even with immigration of around 100,000, I think the projections were something like a population, even at the present low birth rate, of 28.5 million people in 2000 compared to 22 million now. We are going to need a lot more energy, but if we keep on exporting the gas in order to provide revenue, we are not going to be much further ahead. It is a long-range problem.

Mr. Cohen: It is a stange point, and I do not have any answer. I understand your point. It is a dilemma we have to wrestle with all the time.

The Chairman: Perhaps we had better stop there, since I have an entirely different viewpoint on that.

Mr. Cohen: I did not indicate my viewpoint. I just posed the question.

The Chairman: Mr. Cohen, I should like to thank you for coming. We know that you are under enormous pressure right now and that it is very difficult for you to find time. We do appreciate it very much. I guess we would have to say that we would probably have enjoyed a meeting at which you were freer to talk so that we would have more information.

[Traduction]

M. Cohen: C'est intéressant.

Le sénateur Godfrey: Je pense déjà à l'an prochain parce que certains faits me portent à croire qu'il pourrait y avoir une augmentation spectaculaire. Voudriez-vous vous assurer que la Main-d'œuvre et l'immigration vous consultent avant de prendre une décision?

M. Cohen: C'est une observation intéressante.

Le sénateur Godfrey: L'autre fait qui me préoccupe est la question de l'exportation du gaz. Les petites sociétés, surtout, possèdent des ressources inexploitées de gaz naturel qu'elles n'arrivent pas à vendre. Si l'on exporte plus de gaz naturel, on obtient plus d'argent pour investir dans l'exploration et découvrir davantage de gisements de gaz. Ne croyez-vous pas que c'est ainsi que le même problème se répète indéfiniment? Plus on découvre de gaz, plus les pressions en vue de l'exportation sont grandes, alors qu'il faudrait plutôt constituer des réserves en vue de la satisfaction de nos propres besoins. Où cela s'arrêtera-t-il?

M. Cohen: Je n'en sais rien. La véritable raison de cette situation est que nous avons besoin de débouchés pour vendre notre gaz, obtenir de l'argent, trouver davantage de gaz, en somme remplir le trou que nous venons tout juste de creuser en commençant à exporter du gaz. Le cycle est complet. Du moins certains voient-ils ainsi le problème. Comment descendre de ce manège, je n'en sais rien. Je suppose que la réciproque de cette vision est que le cycle ne doit pas tourner dans ce sens mais dans l'autre. Plus on exporte, plus on dépense; on fait ensuite plus de découvertes qu'on fait d'exportations, nos réserves augmentent et l'on finit pratiquement à la merci, dans une certaine mesure, du destin. Faut-il alors remplir le trou qu'on vient tout juste de creuser, ne pas le remplir, ou accroître ses réserves.

Le sénateur Godfrey: Même si le quota à l'immigration se situe aux alentours de 100,000, je pense que les projections prévoyaient une population, même en tenant compte du très faible taux de natalité actuel, de 28.5 millions en l'an 2,000 comparativement aux 22 millions actuels. Nous aurons donc besoin de beaucoup plus d'énergie, mais si nous continuons à exporter le gaz pour nous assurer des revenus, nous n'aurons pas progressé vraiment. C'est un problème à long terme.

M. Cohen: C'est bien difficile et je n'ai aucune réponse à vous donner. Je comprends votre point de vue. C'est un dilemme auquel nous devons constamment faire face.

Le président: Peut-être vaudrait-il mieux nous arrêter ici. J'ai en effet un point de vue entièrement différent à faire valoir à ce sujet.

M. Cohen: Je n'ai pas fait connaître le mien je n'ai fait que poser une question.

Le président: Monsieur Cohen, je tiens à vous remercier d'être venu. Nous savons tous que vous subissez actuellement de grandes pressions et qu'il vous est très difficile de vous libérer. Nous apprécions d'autant plus votre présence. Je dois dire que nous aurions sans doute tous aimé participer à une séance où vous vous seriez senti plus libre de prendre la parole.

[Text]

We propose, as I hope, the hallmark of this committee, to get a good deal more information as time goes on, and perhaps when you are more relaxed you will come back and have another hearing. In the meantime, we wish you a lot of luck in your endeavours.

Mr. Cohen: Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

et nous aurions pu ainsi obtenir de vous davantage de renseignements.

Nous proposons donc, j'espère avoir à ce sujet l'assentiment de tout le comité, d'obtenir plus d'information plus tard. Peut-être quand vous serez plus libre reviendrez-vous participer à une autre séance. Entre-temps, nous vous souhaitons bonne chance dans vos entreprises.

M. Cohen: Je vous remercie.

La séance est levée.

APPENDIX "7-A"

ENERGY IN CANADA

A Background Paper
for the
Senate Committee on Finance

June, 1980

Department of Energy, Mines
and Resources

ENERGY IN CANADA

A Background Paper for the Senate Committee on National Finance

Preface

I The Geographic and Geologic Setting

II Energy Supply and Demand

Historical Energy Balances

Historical Energy Trade Patterns

Regional Balances

Petroleum

Natural Gas

Coal

Electrical Energy

Uranium

Supply/Demand Outlook

III Energy Pricing

IV Taxation and Revenue Sharing

Types of Revenue Collecting Instruments

Main Features of Oil and Gas Revenue Sharing

Historical Revenue Sharing

V The Structure of Canada's Energy Sector

Economic Significance

Petroleum and Natural Gas Industry

Petroleum Transportation and Gas Distribution

Electricity

Energy Mining - Uranium and Coal

Government Participation - Petro-Canada

PREFACE

This report has been prepared at the Department of Energy, Mines and Resources for the Senate Committee on National Finance. Its purpose is to provide the committee with background information on the energy sector to assist in its study of the medium term problems, prospects and needs of the Canadian economy, as well as regional disparities.

The bulk of the material in this report has been extracted from existing documents. In particular, the report has drawn extensively from "Canadian Energy Policy and Federalism - A Background Paper" which was presented at a May, 1980 seminar on energy policy and federalism in North America. Another major source was the energy information that was prepared for the 1980 Economic Review published by the Department of Finance in April, 1980.

I THE GEOGRAPHIC AND GEOLOGIC SETTING

Canada's energy resources are spread across an area of 3.8 million square miles and continental margins of an additional 2 million square miles. The nature of the country's geography and geology is such that many of the energy producing localities are remote from centres of population. This spatial fact, together with the harsh climate and difficult terrain, places the transportation factor in energy resource development and marketing high on the list of challenges to be met in the drive towards energy self-sufficiency.

Because of the dominance of the locational factor in the Canadian energy system, an overview of the country's energy situation can possibly best start with a brief description of the nature and distribution of its oil, natural gas, coal, uranium and hydroelectric resources. The setting is a land area extending 3,225 miles from east to west, and 2,875 miles from north to south with adjacent continental shelf areas in the Pacific, Arctic and Atlantic Oceans.

The interior of the country is a vast plain-like surface bounded on the east and west by great systems of mountains. The relatively flat region extends about 1,900 miles from the Rocky Mountains to the Appalachians. In the north, the plains area ends in the islands of the Arctic Ocean, and in the south it continues into the United States and carries beyond the Missouri River and the Great Lakes to the Gulf of Mexico. The low-lying area in Canada is composed of ancient down-worn Precambrian rocks called the Shield, fringed on the north, west, and south by overlapping Palaeozoic sedimentary beds which in turn are succeeded by much younger Mesozoic sedimentary rocks on the west, comprising the Western Canada Sedimentary Basin, and extending to the Rockies of the Cordilleran region.

The sedimentary rocks contain the country's oil, gas and coal potential while the Precambrian Shield and the western Cordillera are mining regions and hold the country's uranium resources and other mineral

resources. On the eastern coast is the southwest-northeast trending Appalachian region containing some coal deposits, with favourable prospects for oil and gas offshore and also offshore from the Labrador coast farther north. An eastern highland stretches from Nova Scotia to Ellesmere Island in the Arctic. The mountains of the Cordillera Region extend through northern Canada and into Alaska. In between these northern mountain ranges is a region of sedimentary rocks, extending under the Beaufort Sea and to the Arctic Islands, which holds the oil and gas potential of the far north.

About 97 per cent of Canada was covered by glacier ice within the last million years, so the surface features of both plains and mountains have been modified by glaciation. Glaciation has left a wide variety of features, including numerous small lakes on the Canadian Shield, making transportation difficult. Muskeg and permafrost areas of the north contribute further to the difficulties of transport in the north. In many areas, oil and gas exploration activities can only proceed in winter when the ground is frozen.

With the exception of a few coastal areas on the Pacific, all parts of the country have pronounced cold weather in winter. Forests and grasses flourish in the south but trees become sparse towards the north where the winters are long and temperatures severe. The transition from tree to tundra extends in a broad belt across northeastern Quebec to the shores of the Arctic Ocean near the mouth of the Mackenzie River.

Population is concentrated in the southern part of Canada but even there the farm regions and urbanized areas are separated from one another by empty lands not suited for agriculture. The colder northern lands are sparsely inhabited but considered as a challenging frontier for primary resource development. Vast size, variations in terrain, and severe climates thus have created special problems for Canada. Establishing and maintaining transportation and communications systems to link various parts of the country has been a major task in its development and this has been particularly so in the opening up of its energy resources.

Canada's geology and geography, and political boundaries, have decreed that its energy resources be widely but unevenly distributed. As a result one province - Alberta - has 85 per cent of the developed oil and gas reserves, and all of the oil sands. It shares the heavy oil resources with Saskatchewan which has most of the other 15 per cent of traditional oil reserves. British Columbia has most of the residual 15 per cent of natural gas reserves although there is a promising resource potential for both oil and gas in the northern frontier regions and off the east coast.

Proved reserves of crude oil are in the order of 6 billion barrels and natural gas proved reserves total 72 trillion cubic feet with an additional 15 trillion cubic feet, unconnected by pipelines, in the frontier regions. Current annual crude oil production is about 600 million barrels. Additional quantities of propanes and butanes, recovered in natural gas processing, supplement petroleum refinery supply. Current annual production of natural gas is 2.5 trillion cubic feet. Table A in the Appendix shows the extent to which the country's oil and gas potential is concentrated in western Canada and in the Arctic and Atlantic offshore areas. These estimates are being revised upward as a result of recent discoveries in the frontier regions.

Mineable coal reserves total 6 billion metric tons and resources in the measured category are in the order of 50 billion tons with much larger amounts in the potential category. Alberta, British Columbia and Saskatchewan have 99 per cent of these resources. Current annual coal production is only 35 million tons. Reasonably assured uranium resources at values up to \$175/kg U. total 235,000 metric tonnes. The resource potential is four times this total. Most of these resources lie within the provinces of Ontario and Saskatchewan. Current uranium production is 7,000 tons.

Hydro-electric resources are heavily concentrated in two provinces although the distribution of these resources is more widespread than is the case for the other energy sources. Quebec has 31 per cent of the developed and remaining developable hydro-electric resources and British

Columbia, 25 per cent. Alberta, Ontario, Newfoundland and Manitoba together account for 34 per cent, and most of the remainder is in the Yukon Territory and the Northwest Territories. The three Maritime provinces have very minor hydro resources, illustrative of the uneven distribution of the energy resource base in view of the deficiency of other energy sources in this region.

About 41 per cent of Canada's hydro-electric resources of 152.6 gigawatts have been developed, or committed for development. British Columbia, Alberta and Quebec have two-thirds of the undeveloped hydro resources. Table B in the Appendix shows the distribution of hydro-electric resources in Canada.

II ENERGY SUPPLY AND DEMAND

Historical Energy Balances

As outlined in Figure 1, Canada's total energy balances have improved considerably since the mid-sixties. For 1978, Canada was self-sufficient in energy on an aggregate basis. The deficiency in oil was more than made up by surpluses of natural gas, and hydro and nuclear electricity.

Table 1 shows how Canada's energy consumption has been spread over different energy forms since 1960.

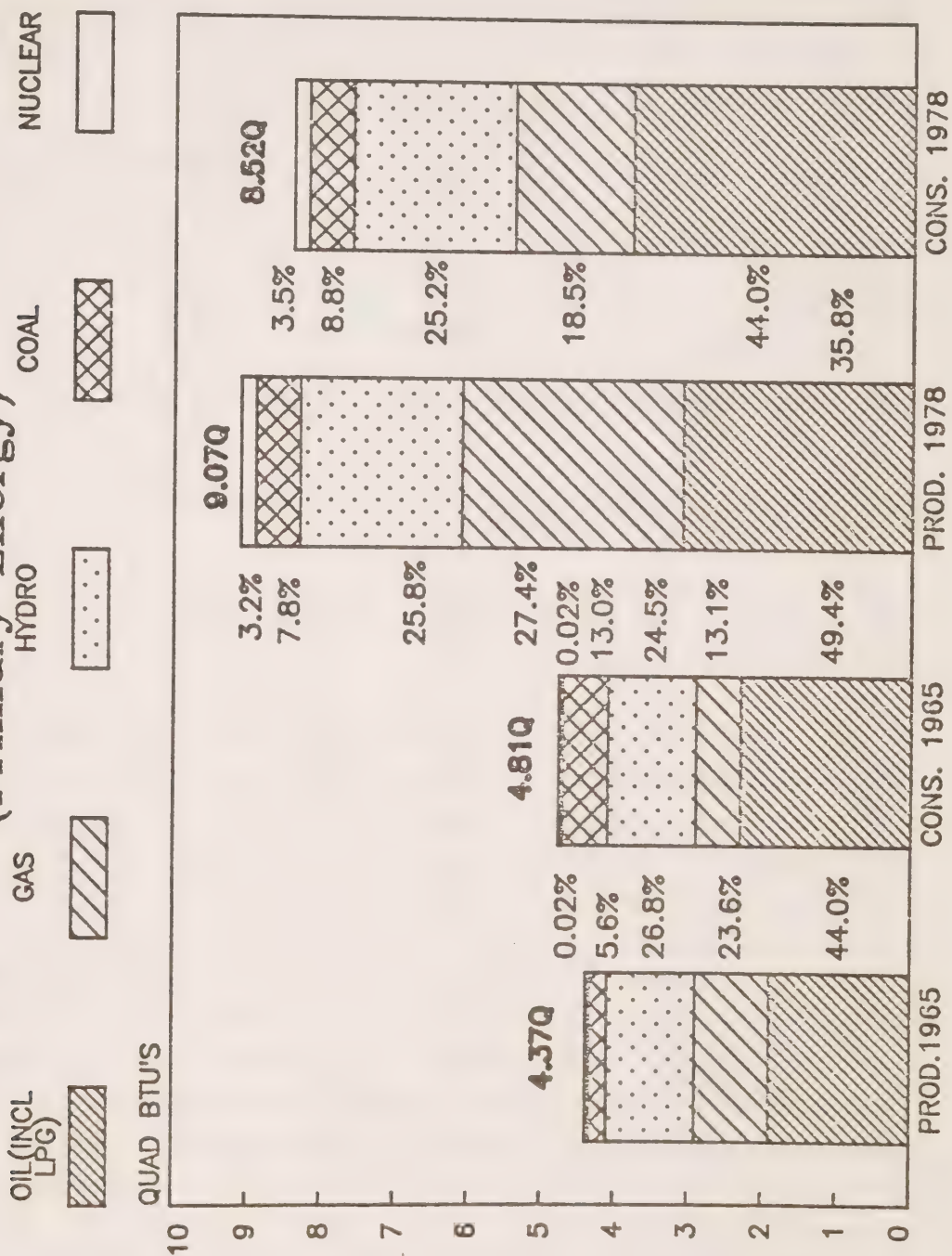
TABLE 1

Sources of Energy Consumption (percentages)

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1973</u>	<u>1976</u>	<u>1979</u>
Petroleum	48.6	48.1	47.3	45.6	44.5
Natural Gas	9.0	16.5	18.3	18.6	18.8
Coal and Coke	14.7	10.7	8.5	8.5	9.3
Hydro Electricity	27.7	24.6	24.0	25.3	23.9
Nuclear Electricity	-	0.1	1.9	2.0	3.5
Total Btu's (10^{12})	3,671	6,328	7,481	8,054	8,920

The average annual increase in energy consumption in the period 1960-73 was 5.5 per cent; the rate declined to 2.2 per cent in the period 1973-76 but has since begun to increase again, having been 3.5 per cent over the past three years, notwithstanding major conservation initiatives.

FIGURE 1
CURRENT ENERGY BALANCES
(Primary Energy)



For 1978, the consumption of energy was distributed over end-uses in the following proportions:

	Secondary Demand (%)	Primary Demand (%)
Domestic and Farm	22.8	14.8
Commercial	14.8	9.6
Industrial	32.5	21.0
Transportation	28.8	18.6
Total Secondary	100.0	64.6
Non-Energy Uses		5.3
Conversion Losses		24.8
Own-Use		5.2
Total Primary		100.0

Historical Energy Trade Patterns

As a result of the rapid increase in the production of domestic oil and natural gas throughout the 1960s and early 1970s, Canada's trade balance in energy commodities, which had been in deficit through most of the 1960s, moved into surplus in the early 1970s (Table 2). As energy prices increased, the surplus expanded rapidly from \$0.6 billion in 1972 to \$1.7 billion in 1974. Despite reductions in the volume of exports of oil and natural gas, the trade surplus in energy commodities has since remained well above \$1 billion as the widening trade deficit on oil was more than offset by large increases in the surplus on trade in natural gas and also, to a smaller extent, electricity and uranium. In 1979, the surplus on trade in energy commodities is estimated at \$3.9 billion, compared to \$4.9 billion for the total merchandise trade surplus.

While domestic prices were not raised as much or as quickly as world prices, export prices for different forms of energy were quickly adjusted to world values. In the case of oil, a special tax has been levied on exports since September 1973 to bridge the difference between domestic

and world prices. The proceeds from this tax are used to finance part of the cost of subsidizing imported oil into eastern Canada. In the case of natural gas, export prices are set by the National Energy Board on the basis of the cost of foreign oil imported into eastern Canada.

Table C in the Appendix provides trade details for each energy commodity in 1979 and underlines the major role played by the United States in our energy trade.

TABLE 2

Canadian Trade Balances in Energy Commodities

	<u>Petroleum</u>	<u>Natural Gas</u>	<u>Coal & Coke</u> (\$ millions)	<u>Electricity</u>	<u>Uranium</u>	<u>Total</u>
<u>Value</u>						
1966	-105	91	-144	6	37	-155
1970	129	201	-135	22	-34	183
1971	172	244	-83	37	13	383
1972	344	299	-90	59	55	667
1973	647	343	-9	103	69	1,153
1974	1,045	488	-84	170	83	1,702
1975	171	1,084	-160	91	121	1,307
1976	-624	1,607	-13	153	241	1,364
1977	-1,065	2,028	-66	362	208	1,467
1978	-1,199	2,190	-8	477	646	2,106
1979	-533	2,889	-184	728	969	3,869

	(Million barrels)	(Billion cubic feet)	(Million tons)	(Billion kWh)
<u>Volume</u>				
1970	-2.8	756	-14.7	2.3
1971	9.2	887	-10.8	4.0
1972	78.4	991	-11.0	7.7
1973	131.6	1,016	-4.4	13.0
1974	83.3	952	-2.2	12.2
1975	15.5	939	-4.5	4.3
1976	-47.7	945	-3.3	7.5
1977	-73.9	994	-3.9	15.5
1978	-90.1	883	1.3	20.4
1979	-27.2	995	-3.9	30.6

Source: Statistics Canada, Exports - Merchandise Trade, annual, cat. 65-202, and Imports - Merchandise Trade, annual, cat. 65-203.

Regional Balances

Regional energy demands are not well balanced with regional supplies because of the disparity in resource endowments. This problem of dependence on energy supplies from other regions of the country, and on imports, is particularly crucial for oil. The accompanying chart (Figure 2) shows the distribution of primary energy production and consumption in 1978, by province, to illustrate in particular the magnitude of the oil problem. Alberta has the dominant position in domestic energy supply in view of the fact that it accounts for 85 per cent of the country's oil as well as gas production. Together, these two commodities supply over 60 per cent of Canada's total energy consumption. The chart shows a small surplus of total energy production over consumption for B.C. and the Territories, a somewhat larger surplus for Saskatchewan and a very large surplus for Alberta. All other provinces are in major deficit positions, the oil supply deficit being the most serious. The oil deficiency of the three Maritime provinces within the Atlantic group is masked by the hydro-electric production of Newfoundland, including Churchill Falls. The four Atlantic provinces are completely dependent on imports for their supplies of oil.

Petroleum

The historical supply/demand pattern for petroleum is one of continuing expansion until 1973, then a decline followed by much smaller increases than had occurred in the pre-1973 period. Exports reached a peak in 1973 of over 1.1 million bbls/day and since then have declined greatly in keeping with government policy of protecting domestic needs and because of declining producibility in western Canada oilfields.

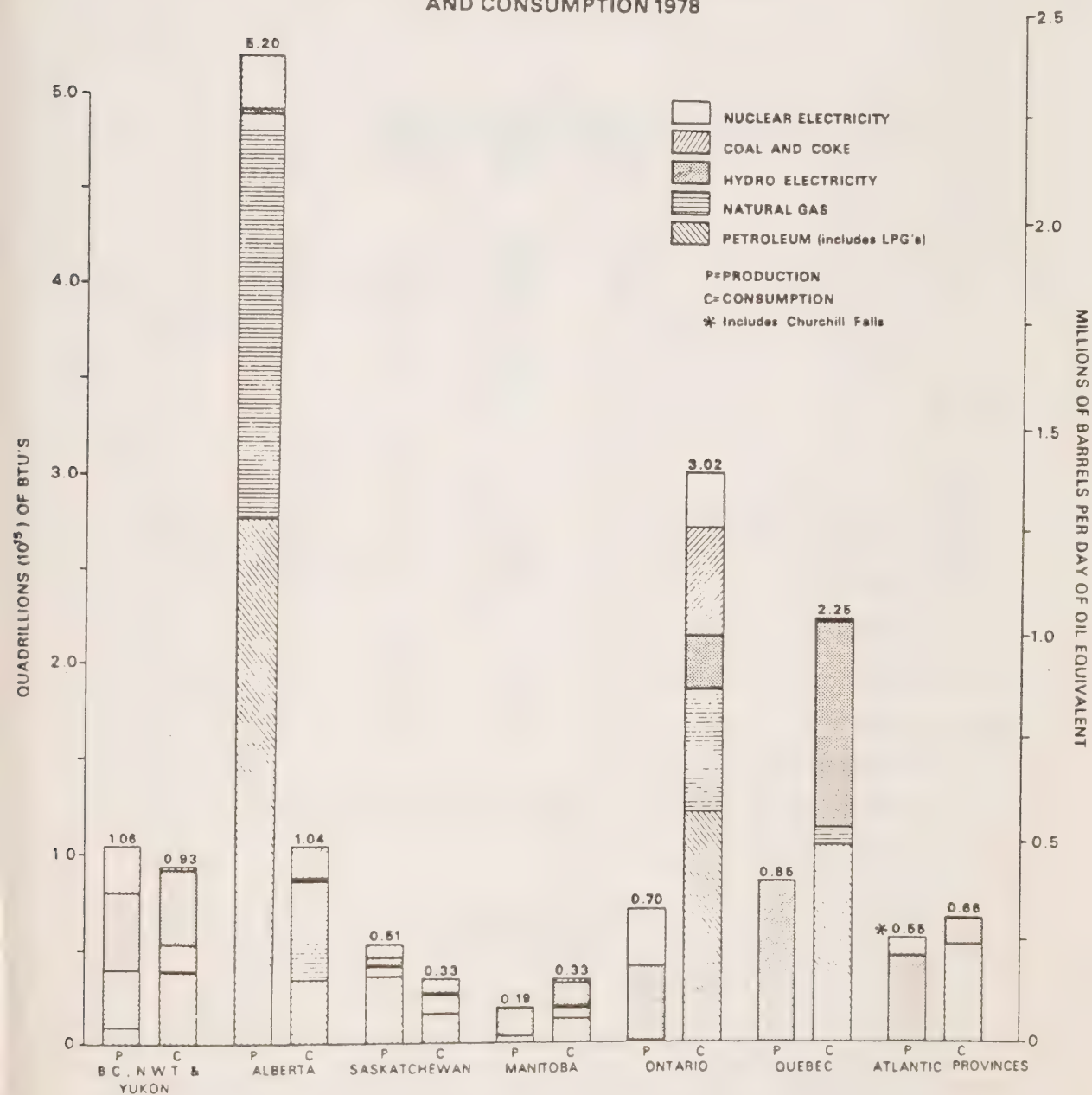
FIGURE 2
**REGIONAL PRIMARY ENERGY PRODUCTION
AND CONSUMPTION 1978**


TABLE 3

Petroleum Supply and Demand
(thousands of barrels/day)

	<u>1960</u>	<u>1973</u>	<u>1976</u>	<u>1979</u>
<u>SUPPLY</u>				
Production				
Crude and equivalent	532	1963	1442	1611
Plant LPG	12	152	156	214
Total Production	<u>544</u>	<u>2115</u>	<u>1598</u>	<u>1825</u>
Imports				
Crude	343	897	719	610 *
Refined Products	96	124	41	19
Total Imports	<u>439</u>	<u>1021</u>	<u>760</u>	<u>629</u>
TOTAL SUPPLY	983	3136	2358	2454
<u>DEMAND</u>				
Domestic Demand	860	1711	1779	1900
Exports				
Crude & Equivalent	113	1138	470	289 *
Liquefied Petroleum Gases	-	99	115	120
Refined Products	10	150	67	113
Total Exports	<u>123</u>	<u>1387</u>	<u>652</u>	<u>566</u>
Stock Change	-	38	(73)	(12)
TOTAL DEMAND	983	3136	2350	2454
NET IMPORTS	316	(366)	108	63

* Includes crude oil exchanges with the U.S. of 133,000 b/d.

Natural Gas

The supply/demand pattern for natural gas was also one of major expansion through to 1973, particularly in the 1960's, and then a flattening out to 1976 followed by a slow increase in supply and demand. Exports reached a peak in 1973 and since then have declined moderately.

Until the National Energy Board export approval of November 1979, granted in relation to the pre-build of the Alaska Highway natural gas pipeline, no export approvals had been given since 1970 in keeping with the policy of protecting future Canadian requirements.

TABLE 4

Marketable Gas Supply and Demand
(billions of cubic feet)

	<u>1960</u>	<u>1973</u>	<u>1979</u>
<u>SUPPLY</u>			
Production	443.0	2,523.9	2,685.1
Imports	<u>5.5</u>	<u>14.8</u>	<u>-</u>
TOTAL	448.5	2,538.7	2,685.1
<u>DEMAND</u>			
Domestic Demand	320.7	1,239.0	1,571.7
Exports	109.8	1,027.9	1,005.2
Stock Change	6.7	58.5	28.2
Industry Use & Losses	<u>11.3</u>	<u>213.3</u>	<u>80.0</u>
TOTAL	448.5	2,538.7	2,685.1
NET EXPORTS	104.3	1,013.1	1,005.2

Coal

The coal supply/demand pattern reveals a significant production increase in coal production in the late 1960's and early 1970's with the opening up of the Japanese metallurgical coal market. There has been a steady improvement in the overall domestic supply position as net import dependence has declined. Exports, not only to Japan, but in smaller quantities to a number of other countries, are now about equal to U.S. imports into Ontario which have stabilized in recent years.

TABLE 5

Coal Supply and Demand
(millions of tonnes)

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1973</u>	<u>1976</u>	<u>1979</u>
<u>SUPPLY</u>					
Production	9.9	15.1	20.5	25.5	33.0
Imports	11.5	18.0	15.7	15.2	17.5
TOTAL	<u>21.4</u>	<u>33.1</u>	<u>36.2</u>	<u>40.7</u>	<u>50.5</u>
<u>DEMAND</u>					
Domestic Demand	20.4	25.7	25.0	28.5	34.8
Exports	0.9	4.3	10.6	12.0	13.7
TOTAL	<u>21.3</u>	<u>30.0</u>	<u>35.6</u>	<u>40.5</u>	<u>48.5</u>
Net exports	(10.6)	(13.7)	(5.1)	(3.2)	(3.8)

Electrical Energy

The supply/demand pattern of electrical energy shows continuing and steady growth. Although trade remains small, exports to the United States have considerably outpaced imports.

TABLE 6

Electricity Supply and Demand
(billions of kilowatt hours)

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1973</u>	<u>1976</u>	<u>1979</u>
<u>SUPPLY</u>					
Production	114	205	263	293	352
Imports	1	3	2	4	2
TOTAL	<u>115</u>	<u>208</u>	<u>265</u>	<u>297</u>	<u>357</u>
<u>DEMAND</u>					
Domestic Demand	109	202	248	284	323
Exports	6	6	17	17	31
TOTAL	<u>115</u>	<u>208</u>	<u>265</u>	<u>301</u>	<u>354</u>
Net Exports	5	3	15	9	29

Uranium

Canadian uranium production expanded rapidly in the 1950's reaching a peak of 15,900 tonnes of U_3O_8 in 1959 after which it declined rapidly in the 1960's to 3,820 tons in 1966 with the loss of U.S. markets. Since then, the industry has slowly recovered and in 1978 produced 6,800 tonnes of uranium, about 20 per cent of the world total.

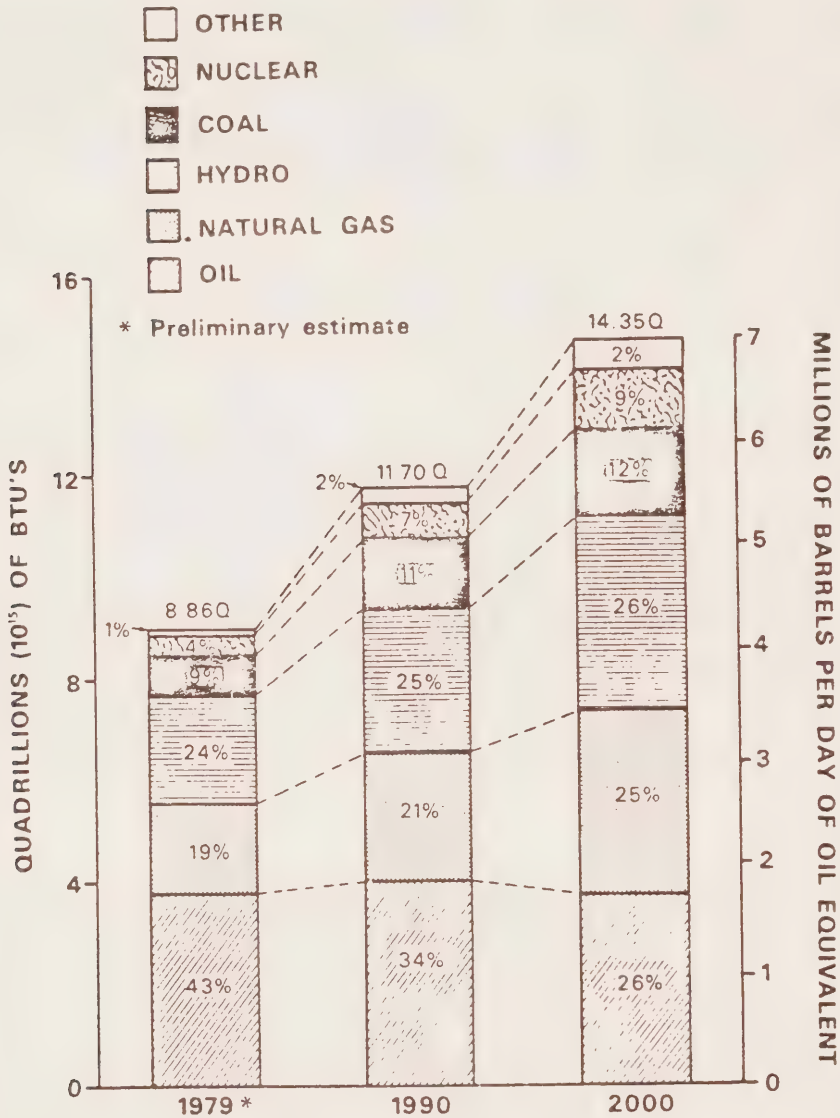
Supply/Demand Outlook

An examination of past supply/demand trends for each of the several fuels, and for the several regions, points to a principal problem for the future - the expected increased dependence on oil imports unless accelerated supply of other sources, greater conservation efforts, and substitution of other sources for oil can reverse this trend. The other major problem is the great regional imbalance in the distribution of energy resources, particularly oil. Related to this imbalance are concerns about domestic supply diversification, income distribution, and economic growth.

It is possible to project the demands for energy, on a total basis, under a variety of economic and pricing scenarios. Under one such projection recently prepared at EMR, assuming a continuation of current pricing policy (\$2/bbl/year on oil and \$.30/Mcf/year on gas), total energy demands are estimated to amount to 11.7 'Quads' by 1990 and 14.35 'Quads' by the year 2000 (see Figure 3). These figures imply annual growth in primary demands of 2.6% to 1990 and 2.1% between 1990 and 2000.

One of the key components of future energy balances is oil. The latest official federal projection of oil supplies and demands was prepared by the National Energy Board in September 1978*. That report projected that Canada could be importing over 800 thousand barrels a day of oil by 1990 (see Table 7).

FIGURE 3
CANADIAN PRIMARY ENERGY DEMAND PROJECTIONS
Continuation of Previous Pricing Policy



AVERAGE ANNUAL GROWTH RATES (%)

Fuels	1979-1990	1990-2000
Oil	0.5	-0.6
Natural Gas	3.5	3.9
Hydro	3.0	2.6
Coal	4.3	2.4
Nuclear	7.8	5.0
Other	8.2	1.9
Total	2.6	2.1

TABLE 7
NEB Base Case Forecast of Supply and Demand
for Crude Oil and Equivalent

	Actual	Forecasts			
	1978	1980	1985	1990	1995
	(Thousands of bbls/day)				
I <u>PETROLEUM PRODUCTS*</u>					
Supply					
Conventional Light))				
Crude Oil )	)	1219	757	516	391
))	1255)				
Heavy Crude Oil )	)	221	160	178	183
Upgraded Heavy Oil	-	-	45	45	45
Synthetic Oil from					
Tar Sands	55	145	225	520	725
Pentanes Plus	120	124	102	73	48
TOTAL (Producibility)	1430	1709	1289	1331	1392
Demand					
Product Sales	1686	1797	1945	2052	2190
Losses and Industry Use	107	98	105	110	117
Less: Gas Plant LPGs					
Supplied to Refineries	18	28	28	28	28
TOTAL	1775	1867	2022	2134	2279
Net Imports (Exports)	271	158	733	803	887
II <u>GAS PLANT LPGs</u>					
Production**	147	166	191	204	192
Demand***	41	73	95	110	112
Net Imports (Exports)	(98)	(93)	(96)	(94)	(80)
III <u>PETROLEUM INCL LPGs</u>					
Supply	1577	1875	1480	1535	1584
Demand	1816	1940	2117	2244	2391
Net Imports (Exports)	173	65	637	709	807

Source: NEB, Canadian Oil Supply and Requirements, September 1978

* Includes refinery LPGs

** EMR estimates

*** Demands from NEB Gas Report. Includes gas plant butanes supplied to refineries.

Note: The difference between the implicit supply-demand balance in 1978 and net imports is the result of stock changes.

Energy policy planning and initiatives have since been directed towards the reduction of this huge projected oil supply deficit. Analyses have indicated possibilities of reducing oil imports greatly in this decade by accelerating conservation and substitution initiatives, non-conventional oil supply, frontier and east coast offshore supply, and renewable energy resource development, and by diverting exports of propane, heavy oil, and electricity from the export to the domestic market. All of these actions would require appropriate pricing policies and other initiatives to promote and encourage the necessary changes.

* See also EMR, Canadian Oil and Gas Supply/Demand Overview, November 1979.

III ENERGY PRICING

Between 1972 and 1974, world oil prices rose by 467 per cent in current dollars and by 371 per cent in constant 1971 dollars. In contrast, through the 1960s and early 1970s, world crude oil prices had remained quite stable, falling in real terms by almost 25 per cent between 1960 and 1970.

The quintupling of world oil prices in 1973-1974 was the culmination of two trends which had their origins in the 1950s: first, the rapid rise in world oil demand in the 1950s and 1960s; and second, the increased reliance of the industrialized world on oil from the Middle East and the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC). By the end of the 1960s, more than half of world oil production originated in OPEC member countries, compared with 41 per cent in 1960 and 32 per cent in 1950.

While world oil prices continued to rise after 1974, the increases between 1974 and 1978 were not sufficient to keep pace with world inflation and real prices of oil receded slightly from their earlier peak. This trend, however, was sharply reversed when the interruption of Iranian oil exports in early 1979 created a temporary world oil shortage and put fresh upward pressure on world oil prices. Eventually, over a period of a little more than 12 months, the price for Saudi Arabian marker crude oil was raised from U.S. \$12.70 per barrel to U.S. \$26. Most oil importing countries faced even larger price increases as several OPEC members maintained surcharges over and above the official price through most of 1979 and into 1980. Despite these enormous increases and the resulting slowdown in demand for OPEC oil, pressures continue within OPEC for even higher prices.

In Canada, the 1973 OPEC oil crisis ended more than a decade of relative energy price stability. Domestic oil prices rose 81 per cent between 1972 and 1974. After 1974, the price of domestic crude oil at Toronto was raised, on average, 18 per cent per year through the period

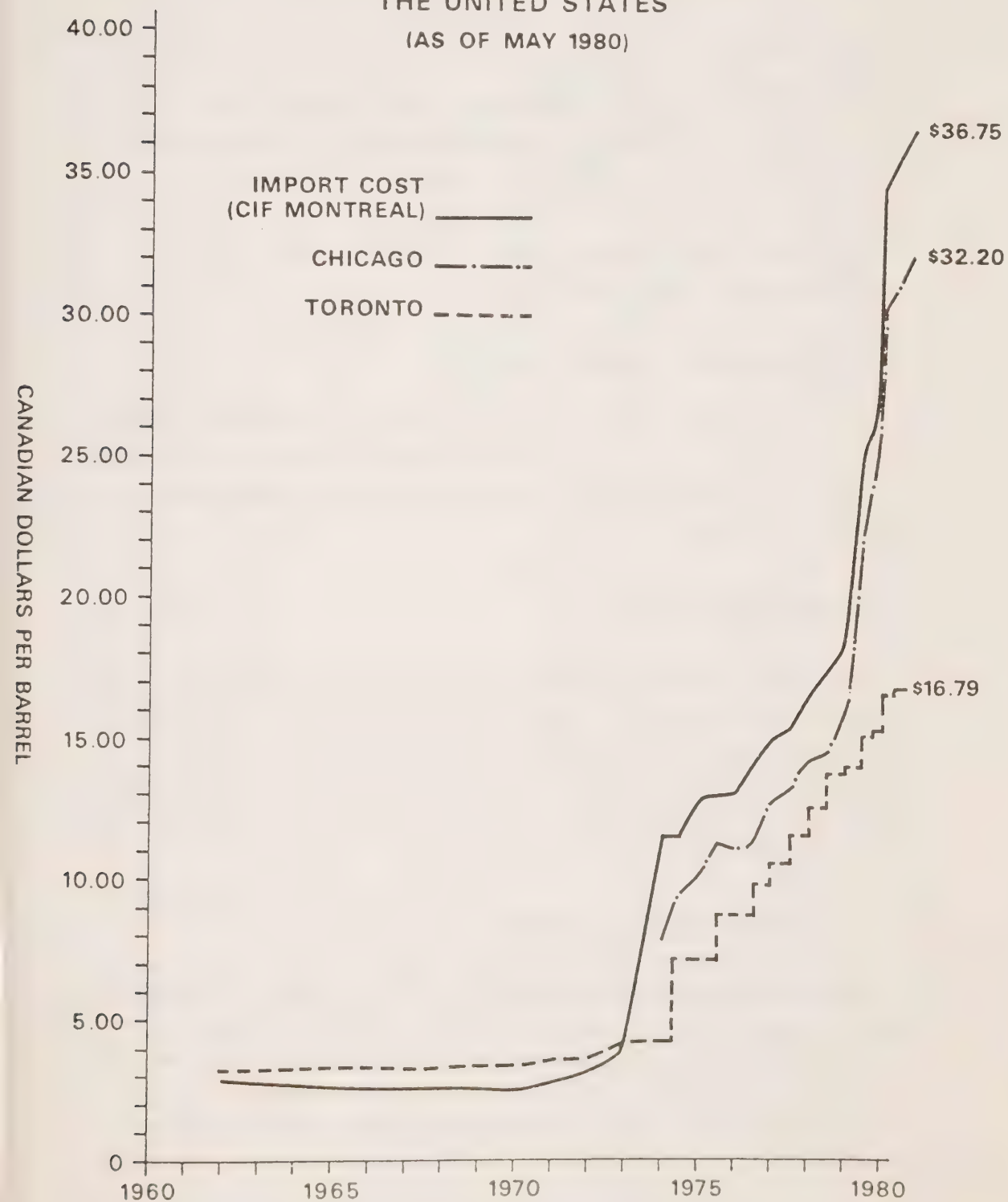
to the end of 1979. As a result of these increases, the differential between the domestic oil price at Toronto and the price of imported oil in Montreal, which had widened dramatically to 79 per cent of the domestic price (\$5.16 per barrel) in 1974, was reduced to 25 per cent (\$3.32 per barrel) in 1978. In the absence of further large increases in the price of oil on world markets, this policy was expected to result in the elimination of the differential between domestic and world prices by the early 1980s. The NEB, for example, in assuming that world prices would remain constant in real terms at their 1977 level, made projections in 1978 that showed that a continuation of current policy (i.e. \$2/bbl/year) would re-establish parity between domestic and world prices by the end of 1981.

With the rapid increase in prices on world oil markets in 1979, however, the differential between world and domestic oil prices again widened significantly. By May 1980, the differential had widened to more than \$22 per barrel, equivalent to more than half the price of imported oil delivered at Montreal (Figure 4).

The main features of Canada's oil pricing policy since 1973 have been:

- a) a 'single' national price to consumers;
- b) federally subsidized imports;
- c) two prices for oil producers:
 - a controlled, lower price for conventional oil;
 - the international price for specified non-conventional projects;
- d) a blending of high and low cost domestic oil prices by means of the 'Synchrude' levy;
- e) a gradual transition towards international prices at a rate determined by agreement between the federal and producing provincial governments;
- f) a federal charge on oil exports; and
- g) product price controls only during the period of the Anti-Inflation Board, with subsequent product price monitoring.

FIGURE 4
CRUDE OIL PRICES IN CANADA &
THE UNITED STATES
(AS OF MAY 1980)



The characteristics of Canada's gas pricing policy (as it applies to the inter-provincial movement of gas) have been:

- h) an increase in the relative Btu parity between gas and oil prices to the present level of 85%;
- i) no federal charge on gas exports; and
- j) a different internal pricing arrangement in the gas producing provinces of British Columbia, Alberta and Saskatchewan.

The sections below provide a capsule overview of each of these aspects of energy pricing policy.

a) Single National Consumer Oil Price

Following the OPEC price increases of 1973/74, Canada established a single price policy which ensured that the cost of crude oil to refiners and, thereby, consumers would be equalized (except for transportation costs) across Canada.

b) Subsidized Imports

This single price was made possible by federal subsidies or 'import compensation' to refiners of foreign crude oil. The rate of subsidy is calculated as the difference between the average cost of imports and the equivalent cost of conventional, low cost domestic oil. The Oil Import Compensation Program is administered by the federal government and the history of payments is presented in Table 8.

c) Two-Price System for Producers

Domestic producers of oil receive one of two prices depending on the source. Conventional oil receives the lower, controlled domestic price. Specified non-conventional projects such as Syncrude or Suncor have been receiving a higher price, equivalent to the international price, and paid by adding the rate of import compensation to the controlled wellhead price.

TABLE 8

Oil Import Compensation Payments

	<u>Volume of Compensable Imports</u>		<u>Rate of Compensation</u>		<u>Total Expenditures</u>
	<u>Crude</u>	<u>Products</u> (MMB)	<u>Crude</u>	<u>Products</u> (\$/B)	(\$ Millions)
1974	270	16	4.74	3.84	1,340
1975	271	6	5.25	4.24	1,450
1976	244	4	3.95	2.57	977
1977	216	5	4.42	3.13	970
1978	139	5	3.47	2.20	492
1979 ^e	149	7	8.70	10.94	<u>1,376</u>
Total					<u>6,596</u>

e: Estimate

Source: EMR, Petroleum Compensation Board

d) Syncrude Levy

The mechanism for raising sufficient funds to pay the equivalent of import compensation to non-conventional producers is the Syncrude levy. This levy is charged against all domestic consumption of oil and its effect is to establish a blended consumer price of low cost and high cost domestic oil production.

e) Oil Price Increases

Oil prices have been set since 1973 by agreement between the federal government and the governments of the producing provinces. Prices have usually been increased over this period by \$1/bbl every six months.

f) Oil Export Charge

The federal government collects a charge on all exports of crude oil and petroleum products. Although there is some administrative discretion exercised by the NEB in the setting of these charges, they are designed, in principle, to collect the difference between international and controlled Canadian prices.

g) Product Pricing

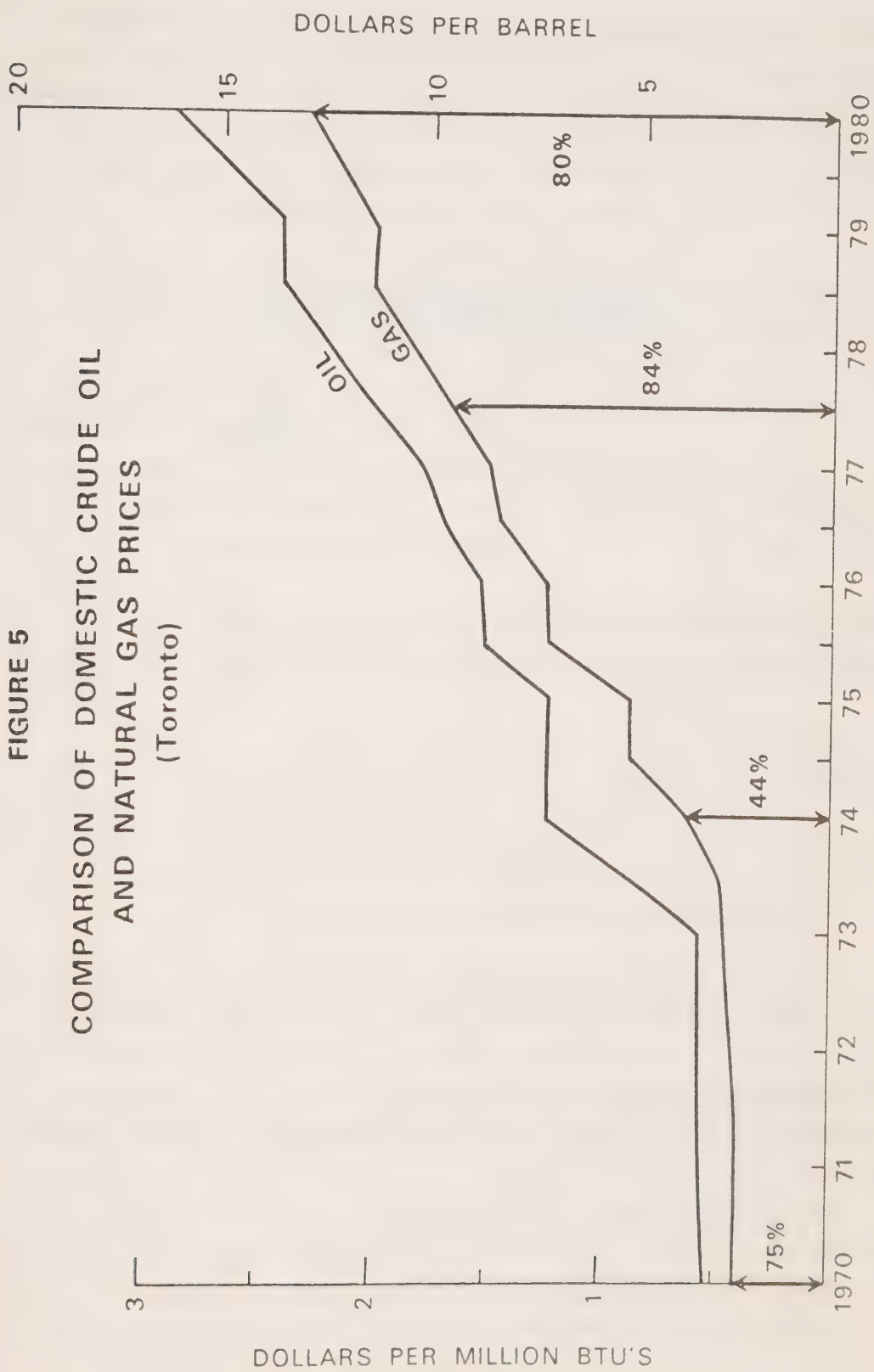
Although Canada has not maintained controls on the prices which refineries can charge for their products since the expiry of the AIB program in December 1978, the federal government does monitor petroleum prices, as well as profits of the petroleum industry. In addition, there is an informal agreement that refineries will not increase product prices to reflect increased crude costs for 60 days after a crude price increase. With this exception, refineries are basically free to set prices according to market forces.

h) Gas Pricing Parity

Inter-provincial sales of natural gas are priced according to an agreement between Alberta and the federal government. After 1973, prices of gas increased much faster than oil prices (Figure 5), and by 1978 they had increased to 85% Btu parity with crude oil at Toronto, where they have remained since. This means that every time the price of oil rises by \$1/bbl, the price of gas at Toronto goes up by 15¢/Mcf. The wellhead price, however, goes up by a somewhat smaller amount because of increased pipeline fuel costs. It should also be noted that the nominal parity ratio of 85% differs from the actual consumer parity ratio because of the Syncrude levy which further increases consumer oil prices.

i) Gas Export Prices

Canadian gas exports are currently priced to the U.S. market at levels which reflect the equivalent cost of oil imported into Eastern



OIL PRICES INCLUDES SYNCRUDE LEVY

Canada. Exports are not subject to any tax similar to the oil export charge. This has meant, for producers in Alberta, a much higher average netback on total sales than on just domestic sales (Table 9), and it has provided a strong incentive to export.

TABLE 9

Comparison of Gas Price Netbacks
(at May, 1980)

	<u>Domestic Sales</u>	<u>Export Sales</u> (\$/Mcf)	<u>Average*</u>
Selling Price			
Toronto			
U.S. Border	2.30	5.25	
Pipeline tariff to Alberta wellhead	<u>.80</u>	<u>.35</u>	<u> </u>
Alberta Wellhead Netback	<u>1.50</u>	<u>4.90</u>	<u>2.70</u>

* Based on 1979 Alberta sales volumes

j) Intra-Provincial Gas Pricing in
British Columbia, Alberta and Saskatchewan

All provinces with their own gas production maintain a pricing system within their province which differs from the system applicable to the inter-provincial movement of gas produced in Alberta. B.C. consumers, for example, pay a price which is closely related to the provincial average cost of production. Alberta and Saskatchewan consumers receive rebates.

IV TAXATION AND REVENUE SHARING

In Canada there is general recognition by federal and provincial governments that there are certain basic principles essential to tax policy in the energy area, including the following:

- i) Industry needs adequate cash flow to undertake its investments;
- ii) Industry needs reasonable profit expectations, commensurate with risk to undertake these investments;
- iii) The provinces, as owners of the resource, require a reasonable share of the economic rent; and
- iv) The federal government needs to protect its tax base if the oil and gas industry is to contribute a fair share to the financing of national economic programs.

While these principles are clear and simple, the difficulty has been to define the formula for the division of the revenues which accommodate these objectives.

Although revenues accruing from the production of other energy commodities are significant, oil and gas revenues, and their disposition, have raised central energy and economic policy issues and they are the focus of attention in this section.

Types of Revenues Collecting Instruments

There are generally two types of revenue collecting instruments in Canada. The first comprises federal and provincial income taxes which are collected on the profits from oil and gas production, or energy mining, which form a part of the revenue base needed for government programs. Since combined federal and provincial corporate tax rates are in the 50% range, there is scope for these taxes to act as a powerful incentive or disincentive to any particular activity in any industry.

However, this scope is somewhat limited by the fact that these taxes are general, economy-wide measures, and there is always considerable pressure for neutrality.

The second major revenue collecting instrument is the royalty levied specifically on oil or gas or mineral production. These levies arise primarily, but not exclusively, because the mineral rights on most land in the provinces, and virtually all land in the territories, is vested in the Crown. The royalty is in effect a payment to the resource owners for the right to extract the resource. Royalty structures frequently contain powerful reinvestment incentives reflecting government policies and long-term industrial concerns. Land bonuses and rentals are not normally included as fiscal tools but they, too, represent an effective instrument of revenue generation, particularly in Alberta.

Main Features of Oil and Gas Revenue Sharing

a) Provincial Royalties

In the three western provinces (Alberta, British Columbia and Saskatchewan), which are the main oil and gas production areas of Canada, production from Crown lands of both oil and gas is subject to different royalty schemes from "old" and "new" production on the basis of a 1974 date in order to distinguish between oil and gas found and developed in the low-cost, low-price, pre-embargo days and oil and gas developed in a higher cost environment in subsequent years.

The current incremental royalty rate on wellhead price increases averages 50% on old oil and 35% on new oil in Alberta. British Columbia has somewhat lower rates, and Saskatchewan somewhat higher. The resultant average royalty rates at current prices in Alberta are 40-45% for old oil and about 30% for new oil.

For natural gas, the royalty system in Alberta is similar to that for oil. In British Columbia and Saskatchewan, all gas is sold to Crown corporations at royalty-free, but controlled prices.

b) Provincial Incentives

In the wake of the pricing upheavals in 1974, producing provinces substantially increased their mineral taxes and royalties on oil and gas. As a result of these changes, as well as the uncertainties over prices, both worldwide and domestically, and the disputes between the federal and provincial governments about the manner in which new revenues from petroleum should be shared, industry exploration activity dropped considerably. To offset these negative factors, and to restore the incentives for reinvestment, the provinces established or extended a number of direct incentives for exploration and development. The governing principle appears to be that nonspenders in the industry pay a high level of tax and royalty, but others who are actively redeploying funds may either recoup some of these expenditures or receive funds from other provincial sources if they carry on qualified activities in the producing provinces. For example, in Alberta it is possible for approximately 35% of the cost of an exploratory well to be recovered through that province's Exploratory Drilling Incentive System. In addition, qualifying wells which result in oil production enjoy a royalty-free period of five years, while gas producing wells are exempt from royalty for one year.

c) Provincial Income Taxes

Provincial corporate tax rates range from 11% in Alberta to 15% in B.C. and are computed largely according to the same rules as the federal income taxes, with the exception that all three western producing provinces have acted to effectively substitute royalty deductibility in lieu of the resource allowance for provincial tax purposes.

d) Federal Income Taxes

The forces at work which shaped provincial fiscal systems after 1973 also caused several important changes in federal tax policy. The specific measures which were introduced in the federal budget for the period from 1974 to 1978 reflect a concern with providing the incentive to develop new energy supplies while at the same time assessing the petroleum industry a fair share of the costs of government.

Although, generally speaking, income from oil and gas operations is taxed in the same manner as other business income, special tax treatment is accorded through a number of features. These include a resource allowance; exploration, development and earned depletion; frontier depletion, special depletion for enhanced recovery equipment, and a non-principal business deduction. A variety of other measures are available as stimulative tax incentives applicable to the oil and gas industry as well as to other sectors.

e) Other Measures

Governments at both provincial and federal levels in Canada have become actively involved in the oil and gas industry through direct participation, and indirectly through such assistance as loans and guarantees and through research activity.

Historical Revenue Sharing

As shown in Table 10, the magnitude of cash available for reinvestment flowing to the petroleum producing sector of the economy has increased dramatically in recent years. This has resulted principally from the almost eightfold price increases in the past decade. This represents a significant transfer from consumers, but the transfers would

have been much greater had there not been federal/provincial agreements to hold Canadian prices below world price levels.

TABLE 10

Historical Revenue Sharing of
Petroleum Production Income

	Net Operating Income	Federal Share	Provincial Share Including Bonus and Rentals	Producer Share
	<u>\$MM</u>	<u>\$MM</u> <u>(%)</u>	<u>\$MM</u> <u>(%)</u>	<u>\$MM</u> <u>(%)</u>
1966	868	28 (3.2)	343 (39.5)	497 (57.3)
1967	985	34 (3.5)	354 (35.9)	597 (60.6)
1968	1072	35 (3.3)	383 (35.7)	654 (61.0)
1969	1133	30 (2.6)	404 (35.7)	699 (61.7)
1970	1277	46 (3.6)	346 (27.1)	885 (69.3)
1971	1467	70 (4.7)	406 (27.7)	991 (67.6)
1972	1725	91 (5.2)	441 (25.6)	1193 (69.2)
1973	2495	182 (7.3)	681 (27.3)	1632 (65.4)
1974	4194	417 (9.9)	1601 (38.2)	2176 (51.9)
1975	5270	550 (10.4)	1928 (36.6)	2792 (53.0)
1976	6311	658 (10.4)	2572 (40.8)	3081 (48.8)
1977	8081	941 (11.6)	3802 (47.1)	3358 (41.3)
1978	9189	876 (9.5)	4254 (46.3)	4059 (44.2)
1979	11149	1127 (10.1)	5188 (46.5)	4834 (43.4)

The producing industry's percentage share has declined somewhat relative to both levels of government, but its cash flow has increased dramatically. The industry has reacted by making significantly higher expenditures and the current level of activity indicates that the revenue sharing balance has not acted to restrict investments but rather to promote them.

V THE STRUCTURE OF CANADA'S ENERGY SECTOR

Economic Significance

Canada's energy sector consists of four major industries:

- petroleum and natural gas;
- electrical generation and transmission;
- mineral fuels (uranium and coal);
- pipelines (oil and gas).

To the extent that current methods of classification permit these sub-sectors to be discretely identified, it is useful to look at the magnitude of the energy industry in the context of the overall economy. One of the difficulties in measuring the relative economic importance of the energy sector is the lack of recent value added statistics. The most recent estimate of current-dollar value added by industry is over three years old. More up-to-date statistics on real domestic product, or output, by industry (in index form) ignore the effects of price changes since 1971. This is a critical deficiency in the energy sector because energy prices have increased substantially compared to most other sectors of the economy since 1973. Measured in current dollars, therefore, or even measured in values deflated by any single aggregate measure of overall inflation, the relative contribution of the energy sector would show a considerable increase between 1973 and 1979.

There are, however, a number of other measures of the role of the energy sector in the economy which can be examined. These include investment, employment and contribution to government revenues.

Table 11 compares investment in energy to total investment activity in Canada between 1973 and 1979. It shows that the proportion of total investment accounted for by energy has increased from about 12% to 16% in that period. The average rate of growth of energy investment was 19% per year compared to average of less than 12% in all other sectors.

TABLE 11

Investment by Industry - Canada
(\$ Millions)

	<u>1973</u>		<u>Intended 1979</u>		<u>1973/79</u>
	<u>Total</u>	<u>% Distribution</u>	<u>Total</u>	<u>% Distribution</u>	<u>Growth Rate (%)</u>
Petroleum and Natural Gas	1,127.3	3.29	3,766.7	5.38	22.27
Pipelines	410.1	1.20	316.2	0.45	-4.24
Electric Power	<u>2,473.1</u>	<u>7.23</u>	<u>7,233.0</u>	<u>10.32</u>	<u>19.59</u>
Energy (ex. coal and uranium)	4,010.5	11.72	11,315.9	16.15	18.87
Total Mining	<u>3,145.4</u>	<u>9.19</u>	<u>5,784.7</u>	<u>8.26</u>	<u>10.69</u>
Total Economy	34,225.8	100.00	70,062.7	100.00	12.68

Source: Statistics Canada, Public and Private Investment in Canada,
61-205

Table 12 outlines employment in the energy sector compared to total employment in all sectors of the economy between 1973 and 1979. It shows that energy's share of total employment rose from 1.3% in 1973 to 1.5% in 1979.

Table 13 shows the major revenue sources of provincial governments for the fiscal year ending March 31, 1979. Although the category "resource revenues" is broader than energy alone, it clearly indicates the relative importance of energy to the main producer provinces.

Table 14 presents a financial summary of the energy industries for the period 1973-1979. It shows marked growth in the sector with assets increasing by 2 1/2 times and sales registering a threefold increase over the six year period. The energy sector is capital intensive as indicated

TABLE 12

Employment by Industry - Canada
(thousands of persons)

	<u>1973</u>		<u>1979</u>		<u>1973/79</u>
	<u>Total</u>	<u>% Distribution</u>	<u>Total</u>	<u>% Distribution</u>	<u>Growth Rate (%)</u>
Mineral Fuels	25.5	0.34	40.8	0.47	8.1
- coal	8.1	0.11	11.2	0.13	5.5
- crude petroleum and natural gas	17.4	0.24	29.8	0.34	9.4
Electric Power	69.8	0.94	91.1	1.05	4.5
Total energy (ex. pipelines and uranium)	<u>95.3</u>	<u>1.29</u>	<u>131.9</u>	<u>1.52</u>	<u>5.6</u>
Total non- agricultural industries	7,397	100.0	8,678	100.0	2.7

Source: Statistics Canada, Estimates of Employees by Province and Industry, 1961-1976 and October 1979, Catalogue 72-516 and 72-008.

Statistics Canada, Employment, Earnings and Hours, January to September 1979, Catalogue 72-002.

by the fact that while its total sales represented about 10% of total sales of all non-financial industries in 1977, its assets were almost 25% of the total assets of the non-financial sector.

Petroleum and Natural Gas Industry

The petroleum and natural gas industry accounted for 42% of the energy sector's total assets and for 62% of the sector's total sales in 1979. Present trends indicate that oil and gas will become the largest portion of the energy sector by the mid-1980's. The oil and gas economy

TABLE 13

Provincial Revenue From Various Sources For The Fiscal Year Ending March 31, 1979
(\$/Capita)

	<u>Newfoundland</u>	<u>Prince Edward Island</u>	<u>Nova Scotia</u>	<u>New Brunswick</u>	<u>Quebec</u>	<u>Ontario</u>	<u>Manitoba</u>	<u>Sask.</u>	<u>Alberta</u>	<u>B.C.</u>
GROSS REVENUE FROM OWN SOURCE										
- Taxes, licences, permits, sales of goods and services, liquor board profits	895	862	791	876	1,567	1,251	936	997	818	1,338
Natural resource revenue	27	3	8	13	18	14	23	502	1,874	221
Other Revenue (Mainly returns on Investments)	131	126	108	75	156	120	143	229	369	170
TOTAL	1,053	992	907	964	1,742	1,385	1,103	1,729	3,061	1,729
Transfers from Other Governments (Almost Exclusively Federal)	1,019	1,208	844	917	486	273	587	389	335	320
GROSS GENERAL REVENUE	2,072	2,200	1,751	1,881	2,228	1,658	1,689	2,118	3,396	2,049

Source: Statistics Canada, Provincial Government Finance, Revenue and Expenditures, 1978, Catalogue 68-205 Annual.

TABLE 14

Financial Summary of the Energy Industry, 1973-1979
(\$ Billions)

	<u>Assets</u>		<u>Annual Growth Rate</u>	<u>Sales</u>		<u>Annual Growth Rate</u>
	<u>1973</u>	<u>1979e</u>		<u>1973</u>	<u>1979e</u>	
Petroleum & Natural Gas Production	14.6	43.8	20.1	9.7	28.9	20.0
Petroleum Transportation & Gas Distrib.	6.1	10.1	8.8	2.0	7.6	24.9
Electricity	18.9	48.2	16.9	3.0	8.6	19.2
Energy Mining	1.2	2.8	15.2	0.6	1.8	20.1
TOTAL ENERGY	40.8	104.8	17.0	15.3	46.9	20.5

e - estimated

is characterized by large increases in industry cashflows plus a trend towards expensive, large-scale, capital intensive projects. Both the production and the refining and marketing segments are dominated by a relatively few large multi-national firms although there has been a reversal in the foreign ownership trend in recent years as a result of the establishment of such crown corporations as Petro-Canada and the Alberta Energy Company.

Table 15 provides an overview of the growth and magnitude of the production, refining and marketing segments of the petroleum and gas industries.

The petroleum industry has experienced rapid growth in recent years; it has also enjoyed a degree of stability in its profit performance. After 1976 there was some decline in the profitability of the refining

TABLE 15

Financial Summary of Petroleum & Gas, 1973-1979
(\$ Millions)

	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1978</u>	<u>1979^e</u>
Total Assets	14,569	20,990	35,033	43,791
Sales	9,688	16,002	23,493	28,896
Cash Flow	2,362	3,196	4,969	6,137
Capital Expenditures	1,796	2,517	4,731	5,076
Degree of Self Financing	% 131.5	127.0	105.0	120.9

e - estimated

sector, as a result of excessive refinery capacity and product pricing surveillance but the profit position of the upstream component of the industry remained buoyant. Some difficulty, however, has been experienced by the smaller refiners and independent distributors as supply sources grew tighter and the larger integrated companies were able to rely on their own domestic sources of crude.

Financing of the petroleum industry is characterized by high rates of investment, with much of the investment strength coming from the tax reinvestment incentives given to the industry in recent years. The large companies have been able to increase their reliance on internally generated cash to finance their capital expenditures. However, the smaller Canadian-owned companies largely engaged in gas exploration and production have traditionally relied on outside financing.

Two structural trends became apparent in the 1970's in the petroleum industry. Crude oil and natural gas liquids production became more concentrated, with the top five firms increasing their share of production from 39.2% to 42.4% in the period 1970-78. Concurrently, natural gas production became more dispersed with the share of production

of the top five firms declining from 29.6% to 22.2% in that period. The trend in the oil company group points to the increasing costs and risks associated with exploration and development of new oil reserves.

There has been some decline in foreign ownership in the Canadian petroleum industry in the 1970's as evidenced by the fact that the percent of non-resident ownership declined from 76.6% to 59.7% in the period 1970-78 and the percent of non-resident control declined from 91.0% to 68.9% as measured in terms of assets. In terms of sales, non-resident ownership declined from 77.9% to 70.8% and non-resident control from 95.5% to 86.8%. Much of this change can be attributed to the creation and activity of federal and provincial crown companies, in particular Petro-Canada and the Alberta Energy Company.

Petroleum Transportation and Gas Distribution

This sector of the energy industry is composed of crude oil and product trunk lines, natural gas transmission pipelines, and natural gas distribution utilities. All of these components are characterized by a high degree of government regulation, either federal or provincial, with reference to financing, tariffs, rates of return, rights of way, and engineering safety and construction. The share of this group in the energy sector's assets has declined to about 10%, reflecting only modest growth and the absence of any recent major pipeline construction. However, the 1980's could be a major expansionary period with prospects for extension of the gas transmission and distribution systems farther east, construction of the Alaska Highway gas pipeline project and the related Dempster Highway link from the Mackenzie Delta, and the Polar Gas Proposal from the Arctic Islands.

Table 16 provides a brief financial summary of the petroleum transportation and gas distribution group.

TABLE 16

Financial Summary of Petroleum Transportation, 1973-1979
(\$ Millions)

	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1978</u>	<u>1979^e</u>
Total Assets	6,008	6,997	8,996	10,063
Sales	2,024	3,384	6,602	7,648
Cash Flow	508	556	739	810
Capital Expenditures	554	610	597	616
Degree of Self				
Financing %	91.7	91.2	123.8	131.5

e - estimated

At the end of 1979 there were 22,000 miles of gathering and transmission oil pipelines and 44,000 miles of gathering and transmission gas pipelines. Interprovincial Pipe Line and TransCanada Pipelines ship oil and gas, respectively, from Alberta to central Canada while Trans Mountain Oil Pipe Line transports oil from Alberta to the west coast. Westcoast Transmission transports gas from Alberta and northern British Columbia to southern B.C. markets and to export points while Alberta Gas Trunk Line carries natural gas within Alberta. Availability of low-cost transportation has been and will continue to be vital to the development of the Canadian petroleum industry inasmuch as resources are remote from large centres of population. The effects of transportation costs in determining the economic viability of projects will become even more crucial with respect to the opening up of frontier oil and gas resources.

Major gas pipeline transmission systems in Canada have traditionally been financed through debt issuance, using the long-term gas throughput contracts or the financial backing of the equity participants as collateral. These methods will likely continue to be used with a greater reliance on internal cashflow by existing companies such as TransCanada

and Westcoast Transmission. However, the magnitude of some of the projects contemplated may lead to attempts by industry to secure governmental guarantee for at least part of the debt.

The oil and gas transportation industry is characterized by a relatively high participation by Canadians - roughly 80% of the assets were owned by Canadians in 1970 and this increased slowly to 83.5% in 1978. A significant share of this industry has traditionally been owned by the major petroleum companies, reflecting their desire to have control over the movement of oil from the well through to the consumer and with guaranteed access to transmission systems. There has also been a recent move of gas producers into the ownership of gas transmission systems, reflecting a desire on the part of producers to acquire greater control over the routing and rate of expansion of gas transmission systems.

Electricity

The electrical generation and transmission industry is Canada's largest energy industry, as measured in terms of assets. In 1979 it had about 46% of the total assets of the energy sector. This industry is composed of a very few major provincially owned Crown corporations, and a large number of small, private utilities with a sizeable amount of electricity being generated by some resource processing industries for their own use. There is a high level of concentration in this industry and very little foreign ownership.

Table 17 provides a brief financial summary of the electricity industry.

In the past, the electrical generation and transmission industry has relied extensively on external sources of funding through bonds and debentures, with internally generated cash being a less important source of funds. In 1978, only about 28% of the capital expenditures were financed by internal cashflow. The long-term debt to equity ratio has

TABLE 17

Financial Summary of Electricity Industry, 1973-1979
(\$ Millions)

	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1978</u>	<u>1979^e</u>
Total Assets	18,918	25,547	41,552	48,167
Sales	2,988	2,969	7,334	8,616
Cash Flow	750	799	1,701	2,509
Capital Expenditures	2,082	3,979	6,139	7,280
Degree of Self Financing	% 36.0	20.1	27.7	28.3

e - estimated

been increasing and is very high relative to the other energy industries, roughly twelve times greater than that of the petroleum industry.

Profitability measured as a return on equity is comparatively low, partly as a result of the high debt charges but more importantly because the rates are regulated by provincial authorities. Profitability has improved significantly in recent years, almost doubling between 1975 and 1979. Utilities which are provincial Crown corporations are exempt from income tax.

Energy Mining - Uranium and Coal

This industrial group in the energy sector is comprised of those companies primarily engaged in uranium and coal mining. Their assets represent less than 3 percent of the energy sector total. Uranium and coal mining activities are undertaken primarily by private enterprise, although there is Crown company representation in both coal and uranium mining. The industry was highly concentrated but this has been declining over the past decade. The level of Canadian ownership and control is

fairly high and has been increasing slightly in recent years. The coal mining industry has experienced a poor financial performance due to operating problems in metallurgical coal mines which had been brought on stream in the early 1970's for the export market. The uranium industry has generally outperformed the coal industry and achieved an annual average increase of 27% in total profit over the 1970's.

Table 18 provides a brief financial summary of coal and uranium for recent years.

There has been some move by the petroleum companies in Canada to expand into uranium and coal. While the expenditures in this direction are not large in relation to total petroleum investment, they accounted for 63% of the coal industry capital expenditures of 1978. A trend towards increased petroleum company investment in coal and uranium appears now to be well established.

TABLE 18

Financial Summary of Coal & Uranium, 1973-1979
(\$ Millions)

	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1978</u>	<u>1979^e</u>
Total Assets	1,200	1,835	2,388	2,797
Sales	604	1,551	1,420	1,775
Cash Flow	79	263	377	607
Capital Expenditures	68	212	382	615
Degree of Self Financing	% 116.0	123.9	98.7	98.7

e - estimated

Government Participation - Petro-Canada

The federal Crown company Petro-Canada has now become a significant component of the structure of the petroleum industry in Canada. This company was incorporated by the Parliament of Canada on July 30, 1975 and commenced its operations in January 1976.

The decision to establish Petro-Canada as Canada's national petroleum company was based on a desire to promote exploration in Canada, to increase the financial return to Canadians from the exploitation of their resources, to increase Canadian control and participation in an industry dominated by foreign firms, to promote frontier exploration and oil sands development, to improve the Canadian situation with regard to the import of foreign-sourced crude oil, and to establish a "window on the oil industry" to assist the federal government in its regulatory and policy-making responsibilities.

The company has wide corporate powers with four major corporate objectives: to engage in exploration for and the development of hydrocarbons; to engage in research and development projects relating to hydrocarbons; to import, produce, transport, distribute, refine and market hydrocarbons of all descriptions; and to invest in ventures or private enterprises related to the development, refining and marketing of the company's hydrocarbon resources. Recently it has been given the responsibility of establishing a subsidiary to foster the development of renewable energy sources.

After it was formed, Petro-Canada took over the federal government's interests in Panarctic Oils Limited, which had been established in 1967 to assure a high degree of Canadian participation in Arctic Islands exploration. Petro-Canada also assumed the Government of Canada 15% share in the Syncrude Project, the second project to operate in the Alberta oil sands area. This transfer was made in April 1976 when Petro-Canada also acquired all of the outstanding shares of Atlantic Richfield Canada Ltd. which had a number of producing oil and gas

properties. In November 1978 Petro-Canada acquired control of Pacific Petroleum Ltd. to thereby provide it with a more substantial base in western Canada for conventional oil and gas exploration, development, production and distribution, as well as for heavy oil. Through its acquisition of Pacific Petroleum Ltd. and recent share purchases, Petro-Canada is a major shareholder in Westcoast Transmission company which in turn is a major partner with Alberta Gas Trunk Line Company in several joint ventures. Through the Pacific Petroleum's acquisition Petro-Canada now owns a 16.5% interest in the Foothills Gas Pipeline project and thereby in the Alaska Highway Gas Pipeline project. It also acquired a refinery, marketing outlets, a gas liquids pipeline and a large gas plant which had been wholly or partly owned by Pacific Petroleum.

International activities of Petro-Canada have involved it in discussions with the Governments of Mexico and Venezuela for a secure source of crude oil to Canada. It is also taking an interest in North Sea exploration.

Petro-Canada's other activities include a research program, a position in a project proposal to transport natural gas to eastern markets, participation in the Polar Gas Pipeline group proposing a large gas pipeline from Canada's Arctic, and the development of the Arctic Pilot Project to transport liquified natural gas (LNG) by tanker from the High Arctic. It has also been extensively involved in exploration off Canada's east coast. Of the 28 frontier wells drilled in 1978, Petro-Canada was involved in 20. It continues to explore and develop conventional oil and gas properties in western Canada and is extensively involved in heavy oil development.

In total, Petro-Canada's activities are emphasizing exploration and development of medium to longer term resources. The role has been stimulative of resource development either through direct participation or through investment in projects. Over the period 1976 - 1979, the federal government provided \$923.8 million in funding. Petro-Canada's activities have led to major discoveries in the Arctic Islands and the

east coast offshore and it is continuing an active role in the development of the heavy oils and the tar sands areas - all directed towards helping to ensure Canada's future oil supply.

A P P E N D I X

Table A: Summary of oil and natural gas resources of Canada

Table B: Hydro-electric resources in Canada

Table C: Canadian energy trade, 1979

Table D: Energy Fact Sheets, by province

TABLE A

SUMMARY OF OIL AND NATURAL GAS RESOURCES OF CANADA - 1975
(Remaining Reserves, Discovered Resources and Undiscovered Potential)

REGION	Likelihood of Existence		
	"High"	50/50 Chance	"Low"
	90% Probability	50% Probability	10% Probability
Oil Resources (billions of barrels)			
Atlantic Shelf South	1.2	1.9	3.0
Labrador-East Newfoundland Shelf	1.7	2.6	4.5
Northern Stable Platform Basins	0.01	0.6	3.2
St Lawrence Lowlands	0.04	0.09	0.2
Western Canada	10.9	11.7	13.5
Mainland Territories	0.3	0.5	1.0
Mackenzie Delta-Beaufort Sea	4.3	6.9	12
Sverdrup Basin	1.1	2.0	4.0
Arctic Fold Belts	0.5	1.8	4.3
Total Canada (Accessible Regions) ...	25	30	43

Gas Resources
(trillion of cubic feet)

REGION			
Atlantic Shelf South	8.6	13.2	20
Labrador-East Newfoundland Shelf	18	26.7	45
Northern Stable Platform Basins	0.4	2.3	12
St Lawrence Lowlands	0.7	1.4	3.2
Western Canada	89	97	107
Mainland Territories	6.0	9.7	20
Mackenzie Delta-Beaufort Sea	39	60	99
Sverdrup Basin	21	40	80
Arctic Fold Belts	2.9	11	26
Total Canada (Accessible Regions) ...	229	227	378

TABLE B
HYDRO-ELECTRIC RESOURCES IN CANADA (GW)

	Actual			Estimated		
	Developed	Committed	Subtotal	Remaining Developable	Total	% of Total
Newfoundland	6.4	0.1	6.5	6.2	12.7	8.3
Prince Edward Island	-	-	-	-	-	0
Nova Scotia	0.4	-	0.4	0.1	0.5	0.3
New Brunswick	0.7	0.2	0.9	0.6	1.5	1.0
Quebec	15.5	14.9	30.4	16.7	47.1	30.9
Ontario	7.1	0.1	7.1	6.2	13.3	8.7
Manitoba	3.2	1.6	4.8	3.0	7.8	5.1
Saskatchewan	0.6	-	0.6	1.1	1.7	1.1
Alberta	0.7	-	0.7	17.3	18.0	11.8
British Columbia	7.8	3.4	11.2	26.8	38.0	24.9
Yukon	0.1	-	0.1	6.0	6.1	4.0
Northwest Territories	0.1	-	0.1	5.9	6.0	3.9
CANADA	42.4	20.3	62.7	89.9	152.6	100.0
X	27.8	13.3	41.0	58.9	100.0	-
TWh	234.0	109. (est.)	343. (est.)	474.	816.	

TABLE C
CANADIAN ENERGY TRADE 1979
COMMERCE CANADIEN DE L'ENERGIE 1979

EXPORTS/EXPORTATIONS			IMPORTS/IMPORTATIONS		BALANCE	BALANCE 1978	
Quantity	\$(Millions)		Quantity	\$(Millions)	\$(Millions)	\$(Millions)	
Quantité	\$(Millions)		Quantité	\$(Millions)	\$(Millions)	\$(Millions)	
<u>Crude Oil (1000 M³)</u>							
U.S.	16735	2404	7446	1081	1323	1049	<u>Pétrole Brut (1000 M³)</u>
Other	-	-	27765	3397	(3397)	(2942)	Etats-Unis
TOTAL	16735	2404	35211	4478	(2074)	(1893)	Autre
<u>Petroleum Products (1000 M³)</u>							
U.S.	13604	1269	1586	209	1060	640	<u>Produits Pétroliers (1000 M³)</u>
Other	2744	592	614	111	481	54	Etats-Unis
TOTAL	16348	1861	2200	320	1541	694	Autre
<u>Natural Gas (1,000,000 M³)</u>							
U.S.	28179	2889	3	-	2889	2190	<u>Gas Naturel (1,000,000 M³)</u>
<u>Coal (1000 tonnes)</u>							
U.S.	33	1	17586	864	(863)	(633)	<u>Charbon (1000 tonnes)</u>
Other	13820	731	-	-	731	690	Etats-Unis
TOTAL	13853	732	17586	864	(132)	57	Autre
<u>Coal Products (1000 tonnes)</u>							
U.S.	168	15	440	61	(46)	(50)	<u>Produits Du Charbon (1000 tonnes)</u>
Other	80	3	54	9	(6)	(15)	Etats-Unis
TOTAL	248	18	494	70	(52)	(65)	Autre
<u>Electricity (Mill kwh)</u>							
U.S.	30645	729	24	1	728	477	<u>Electricité (Million kwh)</u>
<u>Uranium</u>							
<u>Radioactive Ores & Concentrates</u>							
U.S.	N/A	347	-	-	347	164	<u>Uranium</u>
Other	N/A	32	-	-	32	43	<u>Minéraux et Concentrés Radioactifs</u>
TOTAL	N/A	379	-	-	379	207	Etats-Unis
<u>Radioactive Elements & Isotopes</u>							
U.S.	N/A	293	N/A	11	282	260	Autre
Other	N/A	309	N/A	1	308	179	<u>TOTAL</u>
TOTAL	N/A	602	N/A	12	590	439	
<u>Total</u>							
U.S.	N/A	640	N/A	11	629	424	<u>Total</u>
Other	N/A	341	N/A	1	340	222	Etats-Unis
TOTAL	N/A	981	N/A	12	969	646	Autre
<u>Total Energy</u>							
U.S.	7947		2227	5720	4097		<u>Total Energy</u>
Other	1667		3518	(1851)	(1991)		Etats-Unis
TOTAL	9614		5745	3869	2106		Autre
<u>Total Merchandise Trade</u>							
U.S.			Not Available		1287		<u>Commerce Total</u>
Other			Non Disponible		788		Etats-Unis
TOTAL					2075		Autre
<u>Energy as % of Merchandise Trade</u>							
U.S.			Not Available				<u>Energie comme part du commerce Total(%)</u>
Other			Non Disponible				Etats-Unis
TOTAL							Autre

Source: Statistics Canada, 65-202, Exports Merchandise Trade
65-203, Imports Merchandise Trade

Source: Statistiques Canada, 65-202, Exportations Commerce de Marchandises
65-203, Importations Commerce de Marchandises

) Indicates net imports
) Indiqué importations nettes

A. - Not Available
A. - Non Disponible

TABLE D

ENERGY FACT SHEETS

- Newfoundland
- Prince Edward Island
- Nova Scotia
- New Brunswick
- Quebec
- Ontario
- Manitoba
- Saskatchewan
- Alberta
- British Columbia
- Canada

ABBREVIATIONS:

- Bcf - Billions of cubic feet
Joule - $.9482 \times 10^{-3}$ British Thermal Units
LPG - Liquified Petroleum Gas
Mb/d - Thousands of barrels per day
OGJ - Output gigajoules (= joules $\times 10^9$ adjusted for thermal efficiency)
TWh - Terawatt hour = kWh $\times 10^9$

ENERGY FACT SHEET - NEWFOUNDLAND1. Primary Energy Balances Petajoules (10^{15} joules)

	<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consumption</u>	<u>Balance</u>
Oil	-	-	104.6 (58.4)	-104.6
Gas	-	-	-	-
Gas Plant LPGs	-	-	-	-
Coal	-	-	1.7 (1.0)	-1.7
Hydro	443.2 (100.0)	-	72.7 (40.6)	370.5
Nuclear	-	-	-	-
Total	443.2 (100.0)	-	179.0 (100.0)	264.2

Growth Rates

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>
2. <u>Production (Natural Units)</u>					
Electricity (TWh)	20	45	44	17.9	-3.4

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	47.9	50.3	46.8	1.0	-7.0
Gas (Bcf)	-	-	-	-	-
Electricity (TWh)	5.9	8.0	8.2	6.4	3.1
Coal (Thous. tons)	66	76	64	2.9	-15.8
Gas Plant LPGs (Mb/d)	-	-	-	-	-

4. Fuel Dependence (%)

Primary			
Oil	64.3	60.0	58.4
Gas	-	-	-
Coal	1.0	1.1	1.0
Hydro	34.7	38.9	40.6
Nuclear	-	-	-
Other	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0

Secondary (ex. transport)

Oil	67.6	67.2	NA
Gas	-	-	"
Electricity	30.3	30.2	"
Other	2.1	2.6	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prices

Regular Gasoline (¢/gal)	63.9	110.8	124.1
Residential Oil (¢/gal)	31.1	59.6	66.2
Residential Gas (\$/Mcf)	-	-	-
Residential Elec. (¢/kWh)	1.28	2.31	2.91
Residential (\$/OGJ)			
Oil	2.72	5.22	5.80
Gas	-	-	-
Electricity	3.56	6.42	8.09

ENERGY FACT SHEET - PRINCE EDWARD ISLAND1. Primary Energy Balances (Petajoules (10¹⁵ joules))

	<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consumption</u>	<u>Balance</u>
Oil		-	23.2 (85.9)	-23.2
Gas		-	-	-
Gas Plant LPGs		-	-	-
Coal		-	-	-
Hydro		-	3.8 (14.1)	-3.8
Nuclear		-	-	-
Total		-	27.0 (100.0)	-27.0

Growth Rates

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>
2. <u>Production</u> (Natural Units)					
Electricity (GWh)	344	209	151	-9.5	-27.8

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	12.0	10.9	10.4	-1.9	-4.6
Gas (Bcf)	-	-	-	-	-
Electricity (GWh)	343	479	512	6.9	6.9
Coal (Thous. tons)	1	-	-	-	-
Gas Plant LPGs (Mb/d)	-	-	-	-	-

4. Fuel Dependence (%)

Primary			
Oil	100.0	89.8	85.9
Gas	-	-	-
Coal	-	-	-
Hydro	-	10.2	14.1
Nuclear	-	-	-
Other	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0

Secondary (ex. transport)

Oil	92.4	83.5	NA
Gas	-	-	"
Electricity	7.6	14.6	"
Other	-	1.9	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prices

Regular Gasoline (¢/gal)	60.1	106.3	110.9
Residential Oil (¢/gal)	28.2	59.6	65.9
Residential Gas (\$/Mcf)	-	-	-
Residential Elec. (¢/kWh)	1.56	4.32	4.98
Residential (\$/OGJ)			
Oil	2.47	5.22	5.77
Gas	-	-	-
Electricity	4.33	12.00	13.83

ENERGY FACT SHEET - NOVA SCOTIA1. Primary Energy Balances (Petajoules (10¹⁵ joules))

	<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consumption</u>	<u>Balance</u>
Oil	-	-	218.5 (78.9)	-218.5
Gas	-	-	-	-
Gas Plant LPGs	-	-	-	-
Coal	64.4 (84.0)	42.3 (15.3)	22.1	
Hydro	12.3 (16.0)	16.0 (5.8)	-3.7	
Nuclear	-	-	-	-
Total	<u>76.7</u> (100.0)	<u>276.8</u> (100.0)	<u>-200.1</u>	

	<u>Growth Rates</u>				
	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>
<u>2. Production (Natural Units)</u>					
Electricity (TWh)	4.8	6.2	6.2	4.9	0.2
Coal (Thous. Tons)	1,176	2,921	2,378	20.0	-18.6

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	96.0	99.8	97.8	0.8	-2.0
Gas (Bcf)	-	-	-	-	-
Electricity (TWh)	5.0	6.4	6.5	4.9	2.3
Coal (Thous. tons)	1,482	1,337	1,583	-2.0	18.4
Gas Plant LPGs (Mb/d)	-	-	-	-	-

4. Fuel Dependence (%)

Primary			
Oil	81.3	83.0	78.9
Gas	-	-	-
Coal	14.7	13.1	15.3
Hydro	4.0	3.9	5.8
Nuclear	-	-	-
Other	-	-	-
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Secondary (ex. transport)			
Oil	72.8	67.4	NA
Gas	-	-	"
Electricity	12.9	17.4	"
Other	14.3	15.2	"
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	"

5. Prices

Regular Gasoline (¢/gal)	57.4	99.6	106.5
Residential Oil (¢/gal)	25.7	56.8	62.0
Residential Gas (\$/Mcf)	-	-	-
Residential Elec. (¢/kWh)	1.35	3.25	3.75
Residential (\$/OGJ)			
Oil	2.25	4.98	5.43
Gas	-	-	-
Electricity	3.75	9.03	10.42

ENERGY FACT SHEET - NEW BRUNSWICK1. Primary Energy Balances (Petajoules (10¹⁵ joules))

	<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consumption</u>	<u>Balance</u>
Oil	-	-	209.7 (47.7)	-209.7
Gas	0.1 (0.2)	-	0.1 (0.0)	0.0
Gas Plant LPGs	-	-	-	-
Coal	9.3 (22.1)	-	8.1 (3.4)	1.2
Hydro	32.7 (77.7)	-	22.3 (9.3)	10.4
Nuclear	-	-	-	-
Total	<u>42.1 (100.0)</u>		<u>240.2 (100.0)</u>	<u>-198.1</u>

Growth Rates

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>
2. <u>Production (Natural Units)</u>					
Gas (Bcf)	0.1	0.1	0.1	-	-
Electricity (TWh)	6.3	7.7	9.2	4.3	18.4
Coal (Thous. tons)	394	347	342	-2.5	-1.4

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	77.7	86.0	93.9	2.2	9.2
Gas (Bcf)	0.1	0.1	0.1	-	-
Electricity (TWh)	5.8	8.4	8.2	7.6	-2.5
Coal (Thous. tons)	246	246	309	0.0	25.6
Gas Plant LPGs (Mb/d)	0.3	-	-	-	-

4. Fuel Dependence (%)

Primary			
Oil	83.2	85.2	87.3
Gas	0.1	0.0	0.0
Coal	3.1	2.9	3.4
Hydro	13.4	11.9	9.3
Nuclear	-	-	-
Other	0.2	-	-
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Secondary (ex. transport)

Oil	78.7	67.5	NA
Gas	-	0.1	"
Electricity	18.8	28.5	"
Other	2.5	3.9	"
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	"

5. Prices

Regular Gasoline (¢/gal)	56.9	96.4	102.3
Residential Oil (¢/gal)	25.7	57.2	63.2
Residential Gas (\$/Mcf)	4.68	5.63	5.22
Residential Elec. (¢/kWh)	1.30	2.55	3.17
Residential (\$/OGJ)			
Oil	2.25	5.02	5.54
Gas	5.92	7.11	6.60
Electricity	3.61	7.08	8.81

ENERGY FACT SHEET - QUEBEC1. Primary Energy Balances - (Petajoules (10¹⁵ joules))

<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consumption</u>	<u>Balance</u>
Oil	-	1,135.7 (47.7)	-1,135.7
Gas	-	103.5 (4.3)	-103.5
Gas Plant LPGs	-	2.1 (0.1)	-2.1
Coal	-	15.2 (0.6)	-15.2
Hydro	929.3 (100.0)	1,127.2 (47.3)	-197.9
Nuclear	-	-	-
Total	929.3 (100.0)	2,383.7 (100.0)	-1,454.4

	<u>Growth Rates</u>				
	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>
<u>2. Production (Natural Units)</u>					
Electricity (TWh)	80	86	89	1.3	3.5

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	514	499	508	-0.6	2.0
Gas (Bcf)	64	93	98	8.0	5.1
Electricity (TWh)	82	110	108	6.0	-1.9
Coal (Thous. tons)	996	880	640	-2.4	-27.3
Gas Plant LPGs (Mb/d)	4	1	1	-20.9	0.0

4. Fuel Dependence (%)

<u>Primary</u>			
Oil	54.4	46.7	47.7
Gas	3.2	4.1	4.3
Coal	1.3	1.0	0.6
Hydro	40.8	48.1	47.3
Nuclear	-	-	-
Other	0.3	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0

Secondary (ex. transport)

Oil	59.9	49.4	NA
Gas	7.3	9.5	"
Electricity	29.2	37.4	"
Other	3.6	3.7	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prices

Regular Gasoline (¢/gal)	50.9	88.8	97.7
Residential Oil (¢/gal)	25.6	56.2	63.4
Residential Gas (\$/Mcf)	1.63	3.64	3.94
Residential Elec. (¢/kWh)	1.19	1.90	2.20
Residential (\$/OGJ)			
Oil	2.25	4.92	5.56
Gas	2.06	4.60	4.98
Electricity	3.30	5.28	6.12

ENERGY FACT SHEET - ONTARIO1. Primary Energy Balances (Petajoules (10¹⁵ joules))

<u>1979</u>	<u>Production</u>		<u>Consumption</u>		<u>Balance</u>
Oil	4.5	(0.6)	1,352.8	(40.4)	-1,348.3
Gas	10.9	(1.3)	722.7	(21.6)	-711.8
Gas Plant LPGs	-		3.4	(0.1)	-3.4
Coal	-		526.2	(15.7)	-526.2
Hydro	443.3	(54.9)	393.2	(11.8)	50.1
Nuclear	349.4	(43.2)	349.4	(10.4)	0.0
Total	808.1	(100.0)	3,347.7	(100.0)	-2,539.6

Growth Rates

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>
<u>2. Production (Natural Units)</u>					
Oil (Mb/d)	2.2	1.6	2.0	-6.2	25.0
Gas (Bcf)	9.4	11.0	10.3	2.2	-6.4
Electricity (TWh)	80.0	102.2	109.1	5.0	6.8

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	493	586	606	3.5	3.4
Gas (Bcf)	618	685	685	2.1	0.1
Electricity (TWh)	84	102	104	3.8	2.8
Coal (Thous. tons)	16,162	17,617	19,512	1.7	10.8
Gas Plant LPGs (Mb/d)	14	2	2	-31.5	0.0

4. Fuel Dependence (%)

<u>Primary</u>			
Oil	38.8	40.5	40.4
Gas	23.0	22.5	21.6
Coal	15.4	14.8	15.7
Hydro	16.7	12.5	11.8
Nuclear	5.3	9.6	10.4
Other	0.8	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0

Secondary (ex. transport)

Oil	28.5	24.1	NA
Gas	37.2	41.2	"
Electricity	19.1	21.6	"
Other	15.2	13.1	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prices

Regular Gasoline (¢/gal)	54.9	91.6	97.7
Residential Oil (¢/gal)	25.9	56.3	61.9
Residential Gas (\$/Mcf)	1.23	3.16	3.41
Residential Elec. (¢/kWh)	1.17	2.37	2.50
<u>Residential (\$/OGJ)</u>			
Oil	2.27	4.93	5.42
Gas	1.56	3.99	4.31
Electricity	3.25	6.59	6.95

ENERGY FACT SHEET - MANITOBA1. Primary Energy Balances (Petajoules (10^{15} joules))

<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consumption</u>	<u>Balance</u>
Oil	22.3 (9.4)	135.2 (35.8)	-112.9
Gas	-	82.9 (22.0)	-82.9
Gas Plant LPGs	-	2.1 (0.6)	-2.1
Coal	-	9.2 (2.4)	-9.2
Hydro	214.7 (90.6)	147.7 (39.2)	67.0
Nuclear	-	-	-
Total	<u>237.0</u> (100.0)	<u>377.1</u> (100.0)	<u>-140.1</u>

	<u>Growth Rates</u>				
	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>
2. <u>Production (Natural Units)</u>					
Oil (Mb/d)	14	10	10	-5.8	-2.9
Electricity (TWh)	12	17	21	7.4	17.9

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	54	61	62	2.4	1.3
Gas (Bcf)	76	75	79	-0.4	5.5
Electricity (TWh)	11	13	14	4.2	6.9
Coal (Thous. tons)	841	680	427	-4.2	37.2
Gas Plant LPGs (Mb/d)	3	1	1	-17.0	0.0

4. Fuel Dependence (%)

Primary			
Oil	37.2	37.2	35.8
Gas	24.5	21.8	22.0
Coal	4.2	2.9	2.4
Hydro	32.5	37.5	39.2
Nuclear	-	-	-
Other	1.6	0.6	0.6
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Secondary (ex. transport)

Oil	23.8	19.4	NA
Gas	44.2	47.1	"
Electricity	24.1	28.2	"
Other	7.9	5.3	"
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	"

5. Prices

Regular Gasoline (¢/gal)	53.3	87.3	95.9
Residential Oil (¢/gal)	22.9	54.0	59.7
Residential Gas (\$/Mcf)	0.94	2.50	2.66
Residential Elec. (¢/kWh)	0.86	1.90	2.21
Residential (\$/OGJ)			
Oil	2.01	4.73	5.23
Gas	1.19	3.16	3.37
Electricity	2.39	5.28	6.14

ENERGY FACT SHEET - SASKATCHEWAN1. Primary Energy Balances (Petajoules (10¹⁵ joules))

<u>1979</u>	<u>Production</u>		<u>Consumption</u>		<u>Balance</u>
Oil	357.4	(68.8)	158.0	(38.4)	199.4
Gas	56.3	(10.3)	137.6	(33.5)	-81.3
Gas Plant LPGs	3.4	(0.7)	4.6	(1.1)	-1.2
Coal	76.9	(14.8)	80.7	(19.6)	-3.8
Hydro	25.4	(4.9)	30.5	(7.4)	-5.1
Nuclear	-	-	-	-	-
Total	519.4	(100.0)	411.4	(100.0)	108.0

	<u>Growth Rates</u>				
	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>

2. Production (Natural Units)

Oil (Mb/d)	236	167	160	-6.7	-4.0
Gas (Bcf)	53	45	53	-3.5	19.7
Electricity (TWh)	7.4	8.9	9.1	3.6	2.7
Coal (Thous. tons)	4,028	5,583	5,525	6.7	-1.0
Gas Plant LPGs (Mb/d)	3	2	2	-5.4	-4.5

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	62	70	73	2.4	4.4
Gas (Bcf)	119	121	131	0.4	7.8
Electricity (TWh)	7.1	8.7	9.6	4.4	9.7
Coal (Thous. tons)	3,258	5,182	5,612	9.7	8.3
Gas Plant LPGs (Mb/d)	1	3	3	21.4	0.0

4. Fuel Dependence (%)

Primary			
Oil	41.6	39.5	38.4
Gas	37.6	33.4	33.5
Coal	13.6	19.2	19.6
Hydro	6.7	6.7	7.4
Nuclear	-	-	-
Other	0.5	1.2	1.1
Total	100.0	100.0	100.0

Secondary (ex. transport)

Oil	25.6	23.7	NA
Gas	55.3	55.6	"
Electricity	15.8	16.7	"
Other	3.3	4.0	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prices

Regular Gasoline (¢/gal)	52.2	94.2	95.9
Residential Oil (¢/gal)	22.9	54.4	59.8
Residential Gas (\$/Mcf)	0.82	2.12	2.24
Residential Elec. (¢/kWh)	1.30	2.34	2.34
Residential (\$/OGJ)			
Oil	2.01	4.77	5.24
Gas	1.03	2.68	2.84
Electricity	3.61	6.50	6.50

ENERGY FACT SHEET - BRITISH COLUMBIA1. Primary Energy Balances (Petajoules (10¹⁵ joules))

<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consumption</u>	<u>Balance</u>
Oil	89.3 (7.6)	420.1 (41.0)	-330.8
Gas	366.0 (31.1)	183.4 (17.9)	182.6
Gas Plant LPGs	5.1 (0.4)	4.7 (0.5)	0.4
Coal	285.9 (24.3)	6.6 (0.6)	279.3
Hydro	429.7 (36.5)	409.6 (40.0)	20.1
Nuclear	-	-	-
Total	1,176.0 (100.0)	1,024.4 (100.0)	151.6

	<u>Growth Rates</u>				
	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>
<u>2. Production (Natural Units)</u>					
Oil (Mb/d)	62	38	40	-9.3	6.1
Gas (Bcf)	425	302	347	-6.6	14.9
Electricity (TWh)	38	43	43	2.4	1.5
Coal (Thous. tons)	7,773	9,988	11,702	5.1	17.2
Gas Plant LPGs (Mb/d)	4	3	3	-2.9	6.5

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	161	175	188	1.6	7.7
Gas (Bcf)	186	160	174	-2.9	8.6
Electricity (TWh)	34	40	41	3.6	2.8
Coal (Thous. tons)	363	184	258	-12.7	40.2
Gas Plant LPGs (Mb/d)	4	3	3	-6.9	0.0

4. Fuel Dependence (%)

<u>Primary</u>			
Oil	41.0	40.3	41.0
Gas	22.3	17.4	17.9
Coal	1.1	0.5	0.6
Hydro	34.8	41.3	40.0
Nuclear	-	-	-
Other	0.8	0.5	0.5
Total	100.0	100.0	100.0

Secondary (ex. transport)

Oil	33.0	28.6	NA
Gas	33.4	35.9	"
Electricity	30.0	32.5	"
Other	3.6	3.0	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prices

Regular Gasoline (\$/gal)	52.8	88.7	95.9
Residential Oil (\$/gal)	26.2	57.4	63.1
Residential Gas (\$/Mcf)	1.24	2.49	2.68
Residential Elec. (\$/kWh)	1.15	2.00	2.50
Residential (\$/OGJ)			
Oil	2.29	5.03	5.53
Gas	1.56	3.15	3.39
Electricity	3.20	5.56	6.95

ENERGY FACT SHEET - CANADA1. Primary Energy Balances (Petajoules (10^{15} joules))

<u>1979</u>	<u>Production</u>		<u>Consumption</u>		<u>Balance</u>
Oil	3,599	(34.5)	4,135	(43.9)	-536
Gas	2,822	(27.1)	1,751	(18.6)	1,071
Gas Plant LPGs	315	(3.0)	61	(0.7)	254
Coal	785	(7.5)	877	(9.3)	-92
Hydro	2,552	(24.5)	2,241	(23.8)	311
Nuclear	349	(3.4)	349	(3.7)	0
Total	10,422	(100.0)	9,414	(100.0)	1,008

Growth Rates

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>
<u>2. Production (Natural Units)</u>					
Oil (Mb/d)	1,963	1,433	1,611	-6.1	12.5
Gas (Bcf)	2,444	2,475	2,676	0.3	8.1
Electricity (TWh)	263	336	352	5.0	4.8
Coal (Million tons)	23	34	36	8.3	8.3
Gas Plant LPGs (Mb/d)	147	164	218	2.2	32.6

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	1,634	1,780	1,851	1.7	4.0
Gas (Bcf)	1,374	1,578	1,660	2.8	5.2
Electricity (TWh)	249	317	323	4.9	1.9
Coal (Million tons)	29	35	39	4.1	10.6
Gas Plant LPGs (Mb/d)	44	31	43	-7.0	39.3

4. Fuel Dependence (%)

<u>Primary</u>			
Oil	46.4	44.0	43.9
Gas	18.4	18.4	18.6
Coal	8.5	8.8	9.3
Hydro	23.9	24.9	23.8
Nuclear	1.9	3.4	3.7
Other	0.9	0.5	0.7
Total	100.0	100.0	100.0

Secondary (ex. transport)

Oil	39.0	32.1	NA
Gas	30.1	34.7	"
Electricity	22.1	25.6	"
Other	8.8	7.6	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prices

Regular Gasoline (¢/gal)	54.1	91.8	99.6
Residential Oil (¢/gal)	26.8	56.8	65.0
Residential Gas (\$/Mcf)	1.04	2.56	2.76
Residential Elec. (¢/kWh)	1.17	2.18	2.45
<u>Residential (\$/OGJ)</u>			
Oil	2.35	4.98	5.70
Gas	1.32	3.23	3.49
Electricity	3.25	6.06	6.81

ENERGY FACT SHEET - ALBERTA1. Primary Energy Balances (Petajoules (10^{15} joules))

<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consumption</u>	<u>Balance</u>
Oil	3,118.4 (50.5)	353.4 (31.7)	2,765.0
Gas	2,388.3 (38.7)	519.8 (46.6)	1,868.5
Gas Plant LPGs	306.0 (5.0)	43.4 (3.9)	262.6
Coal	348.9 (5.6)	186.7 (16.7)	162.2
Hydro	14.9 (0.2)	11.9 (1.1)	3.0
Nuclear	-	-	-
Total	6,176.5 (100.0)	1,115.2 (100.0)	5,061.3

	<u>Growth Rates</u>				
	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-78</u>	<u>1978-79</u>
2. <u>Production (Natural Units)</u>					
Oil (Mb/d)	1,647	1,214	1,396	-5.6	15.0
Gas (Bcf)	1,955	2,117	2,265	1.6	7.0
Electricity (TWh)	14	19	22	7.1	12.7
Coal (Thous. tons)	9,196	14,764	16,444	9.9	11.4
Gas Plant LPGs (Mb/d)	140	159	212	2.5	33.6

3. Consumption (Natural Units)

Oil (Mb/d)	106	134	155	4.8	15.7
Gas (Bcf)	311	444	493	7.4	11.1
Electricity (TWh)	14	19	21	7.0	11.5
Coal (Thous. tons)	5,167	8,786	10,282	11.2	17.0
Gas Plant LPGs (Mb/d)	17	19	31	3.0	61.9

4. Fuel Dependence (%)

Primary					
Oil	34.1	31.1	31.7		
Gas	47.3	47.7	46.6		
Coal	12.5	16.2	16.7		
Hydro	2.3	1.9	1.1		
Nuclear	-	-	-		
Other	3.8	3.1	3.9		
Total	100.0	100.0	100.0		

Secondary (ex. transport)

Oil	11.6	9.4	NA
Gas	70.2	74.3	"
Electricity	12.6	12.7	"
Other	5.6	3.6	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prices

Regular Gasoline (¢/gal)	51.8	73.9	78.2
Residential Oil (¢/gal)	22.1	53.6	58.9
Residential Gas (\$/Mcf)	0.58	1.68	1.81
Residential Elec. (¢/kWh)	1.19	2.04	2.30
Residential (\$/OGJ)			
Oil	1.93	4.69	5.16
Gas	0.73	2.12	2.29
Electricity	3.31	5.67	6.39

APPENDICE «7-A»

L'ÉNERGIE AU CANADA

Document de travail à l'intention
du Comité sénatorial des finances nationales

juin 1980

Ministère de l'Énergie, des Mines
et des Ressources

L'ENERGIE AU CANADA

Document de travail préparé à l'intention du
Comité sénatorial des finances nationales

Préface

- I La situation géographique et géologique
- II Offre et demande d'énergie
 - Récapitulation des bilans énergétiques
 - Récapitulation des tendances du commerce de l'énergie
 - Bilans régionaux
 - Hydrocarbures
 - Gaz naturel
 - Charbon
 - Énergie électrique
 - Uranium
 - Perspectives de l'offre et de la demande
- III Tarification de l'énergie
- IV Taxation et partage des recettes
 - Moyens de perception des recettes
 - Principales caractéristiques du partage des recettes tirées du pétrole et du gaz.
 - Historique de partage des recettes
- V La structure du secteur énergétique du Canada
 - Portée économique
 - L'industrie du pétrole et du gaz naturel
 - Transport du pétrole et distribution du gaz
 - Électricité
 - Extraction de minéraux énergétiques

PRÉFACE

Le présent rapport a été rédigé par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, à l'intention du Comité sénatorial des finances nationales. Son but est de donner au Comité des renseignements de base sur le secteur de l'énergie, pour lui permettre d'étudier les problèmes, les perspectives et les besoins à moyen terme de l'économie canadienne ainsi que les disparités régionales.

La majeure partie des renseignements donnés dans le présent rapport ont été tirés de documents antérieurs, plus particulièrement du "Canadian Energy Policy and Federalism - A Background Paper" présenté en mai dernier lors d'un colloque sur la politique énergétique et le fédéralisme en Amérique du Nord. De plus, les auteurs se sont grandement inspirés des données énergétiques rassemblées pour la Revue économique de 1980 publiée par le ministère des Finances en avril 1980.

I LA SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET GÉOLOGIQUE

Les ressources énergétiques du Canada sont réparties sur une surface de 3,8 millions de milles carrés et dans des marges continentales qui représentent 2 millions de milles carrés de plus. La nature de la géographie et de la géologie du pays est telle que bon nombre des régions productrices d'énergie sont éloignées des centres de population. Ce fait, associé à un climat rude et à un terrain accidenté, font que le transport, comme facteur de la mise en valeur des ressources énergétiques et de leur commercialisation, revêt une importance toute spéciale parmi les défis qu'il faut relever pour atteindre l'autarcie énergétique.

À cause de la place prépondérante qu'occupe le facteur de lieu dans la filière énergétique canadienne, il est peut-être préférable de débiter une étude d'ensemble de la conjoncture énergétique du Canada par une brève description de la nature et de la répartition des ressources en pétrole, en gaz naturel, en charbon, en uranium ainsi qu'en potentiel hydro-électrique. La scène est une masse terrestre de 3 225 milles d'est en ouest et de 2 875 milles du nord au sud, à laquelle viennent s'ajouter des plateaux continentaux dans le Pacifique, dans l'Arctique et dans l'Atlantique.

L'intérieur du pays est une vaste surface de plaines, limitée à l'est et à l'ouest par d'importantes chaînes de montagnes. Cette région relativement plane s'étend sur environ 1 900 milles des Rocheuses jusqu'aux Appalaches. Au nord, les plaines prennent fin dans les îles de l'océan Arctique tandis qu'au sud, elles se prolongent aux États-Unis, traversent les Grands lacs ainsi que la rivière Missouri pour aboutir au golfe du Mexique. Les terres basses du Canada sont composées d'anciennes roches précambriennes érodées, baptisées le Bouclier, entourée au nord, à l'ouest et au sud par des couches sédimentaires superposées du Paléozoïque auxquelles font suite des roches sédimentaires beaucoup plus jeune du Mésozoïque à l'ouest, comprenant le Bassin sédimentaire de l'ouest et s'étendant jusqu'aux Rocheuses dans la région de la Cordillère.

Les roches sédimentaires renferment le potentiel pétrolier, gazier, et houiller du pays tandis que le Bouclier précambrien et la Cordillère orientale sont des régions d'extraction minière et renferment de l'uranium et d'autres minéraux. La côte est offre, pour sa part, quelques gîtes de charbon dans la région des Appalaches orientée dans l'axe sud-ouest, nord-est, ainsi que des perspectives favorables pour l'extraction de pétrole et de gaz en mer et également la mise en valeur des zones ou des côtes à partir du Labrador vers le nord. De hautes terres s'étendent de la Nouvelle-Écosse jusqu'à l'île Ellesmere dans l'Arctique. Les montagnes de la région de la Cordillère continuent dans le nord du Canada pour pénétrer en Alaska. Ces chaînes de montagnes septentrionales entourent une région de roches sédimentaires qui s'étend sous la mer de Beaufort jusqu'aux îles de l'Arctique et qui renferme le potentiel pétrolier et gazier du Grand Nord.

Il y a quelques millions d'années, environ 97 pour cent de la surface du Canada était couverte de glace, de façon que les caractéristiques de surface tant des plaines que des montagnes ont été modifiées par l'ère glaciaire. Cette dernière a laissé sur son chemin toute une gamme de caractéristiques, y compris, sur le Bouclier canadien, de nombreux petits lacs qui rendent le transport difficile. De plus, les zones de muskeg et de pergélisol dans le Nord viennent ajouter aux difficultés du transport dans cette région. Dans bon nombre d'endroits, l'exploration du pétrole et du gaz ne peut se faire qu'en hiver, lorsque le sol est gelé.

À l'exception de quelques zones côtières du Pacifique, toutes les parties du pays doivent subir de grands froids en hiver. Les forêts et les étendues d'herbes abondent au sud mais les arbres deviennent de plus en plus clairsemés vers le nord, où les hivers sont longs et les températures très basses. La transition de la zone forestière jusqu'à la toundra forme une large bande qui traverse le nord-est du Québec pour se rendre jusqu'à l'océan Arctique près de l'embouchure du fleuve Mackenzie.

La population est concentrée dans la partie méridionale du Canada mais, même là, les régions agricoles et les agglomérations urbaines sont séparées les unes des autres par des terres inhabitées qui ne sont pas propices à l'agriculture. Les régions septentrionales les plus froides ne comptent que peu d'habitants mais sont considérées comme régions de défi pour la mise en valeur des ressources primaires. Ainsi, son immensité, ses différences géographiques et son rude climat ont créé des problèmes particuliers pour le Canada. L'implantation et l'entretien de réseaux de transport et de communication pour relier les diverses parties du pays ont été une des tâches majeures du développement du pays, tout particulièrement en ce qui a trait à l'exploitation de ses ressources énergétiques.

La géologie, la géographie ainsi que les frontières politiques du Canada font que ses ressources énergétiques seraient réparties un peu partout au pays, mais de façon inégale. Par conséquent, une province, l'Alberta, possède 85 % des réserves exploitées de pétrole et de gaz, ainsi que tous les sables bitumineux. Elle partage les ressources en pétrole lourd avec la Saskatchewan, qui possède presque la totalité du solde des réserves de pétrole classique. La Colombie-Britannique, pour sa part, possède la majeure partie du solde du gaz naturel, bien qu'il existe un potentiel prometteur tant pour ce qui est du pétrole que du gaz dans les régions pionnières du Nord, ainsi qu'au large de la côte est.

Les réserves prouvées de pétrole brut atteignent 6 milliards de barils, tandis que celles du gaz naturel sont de 72 billions de pi^3 , auxquels viennent s'ajouter 15 billions de pi^3 non raccordés par des gazoducs, dans les régions pionnières. À l'heure actuelle, la production annuelle de pétrole brut est d'environ 600 millions de barils. Des quantités additionnelles de propane et de butane récupérées lors du traitement du gaz naturel, viennent s'ajouter aux stocks des raffineries de pétrole. La production annuelle de gaz naturel est maintenant de 2,5 billions de pi^3 . Le tableau A, donné en appendice, illustre la concentration du potentiel pétrolier et gazier du pays dans l'Ouest ainsi qu'au large des côtes de l'Arctique et de l'Atlantique. Ces estimations

font actuellement l'objet d'une révision vers le haut à la suite de découvertes récentes dans les régions pionnières.

Les réserves exploitables de charbon atteignent 6 milliards de tonnes métriques et les ressources, dans la catégorie mesurée, sont de l'ordre de 50 milliards de tonnes, auxquelles viennent s'ajouter de plus grandes quantités dans le domaine du potentiel. L'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan possèdent 97 % de ces ressources. À l'heure actuelle, la production annuelle de charbon n'est que de 35 millions de tonnes. Les ressources raisonnablement assurées en uranium, d'une valeur atteignant \$175 le kg, s'élèvent à 235 000 tonnes métriques. Le potentiel est quatre fois plus élevé. La plupart de ces ressources se trouvent en Ontario et en Saskatchewan. À l'heure actuelle, la production d'uranium est de 7 000 tonnes par année.

Les ressources hydro-électriques sont fortement concentrées dans deux provinces quoi que leur répartition soit plus généralisée que celle des autres sources d'énergie. Le Québec possède 31 % des ressources hydro-électriques aménagées ou qui peuvent l'être, tandis que la part de la Colombie-Britannique est de 25 %. L'Alberta, l'Ontario, Terre-Neuve et le Manitoba en possèdent 34 %, et la plupart du solde est situé au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Les trois provinces maritimes ont très peu de ressources hydro-électriques, ce qui illustre bien la répartition inégale des ressources énergétiques, compte tenu de la carence d'autres sources d'énergie dans cette région.

Environ 41 % des ressources hydro-électriques du Canada, de l'ordre de 152,6 gigawatts, ont été aménagés ou le seront. La Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec possèdent les deux-tiers des ressources hydro-électriques non exploitées. Le tableau B de l'Appendice illustre la répartition des ressources hydro-électriques au Canada.

II OFFRE ET DEMANDE D'ÉNERGIE

Récapitulation des bilans énergétiques

Les bilans énergétiques totaux du Canada se sont améliorés considérablement depuis le milieu des années 60, tel que le montre la figure 1. En 1978, le Canada était, en gros, autonome sur le plan énergétique. Le déficit pétrolier était amplement compensé par les excédents de gaz naturel, d'hydro-électricité et d'électricité d'origine nucléaire.

Le Tableau 1 montre les divers types d'énergie consommée au Canada depuis 1960.

TABLEAU 1

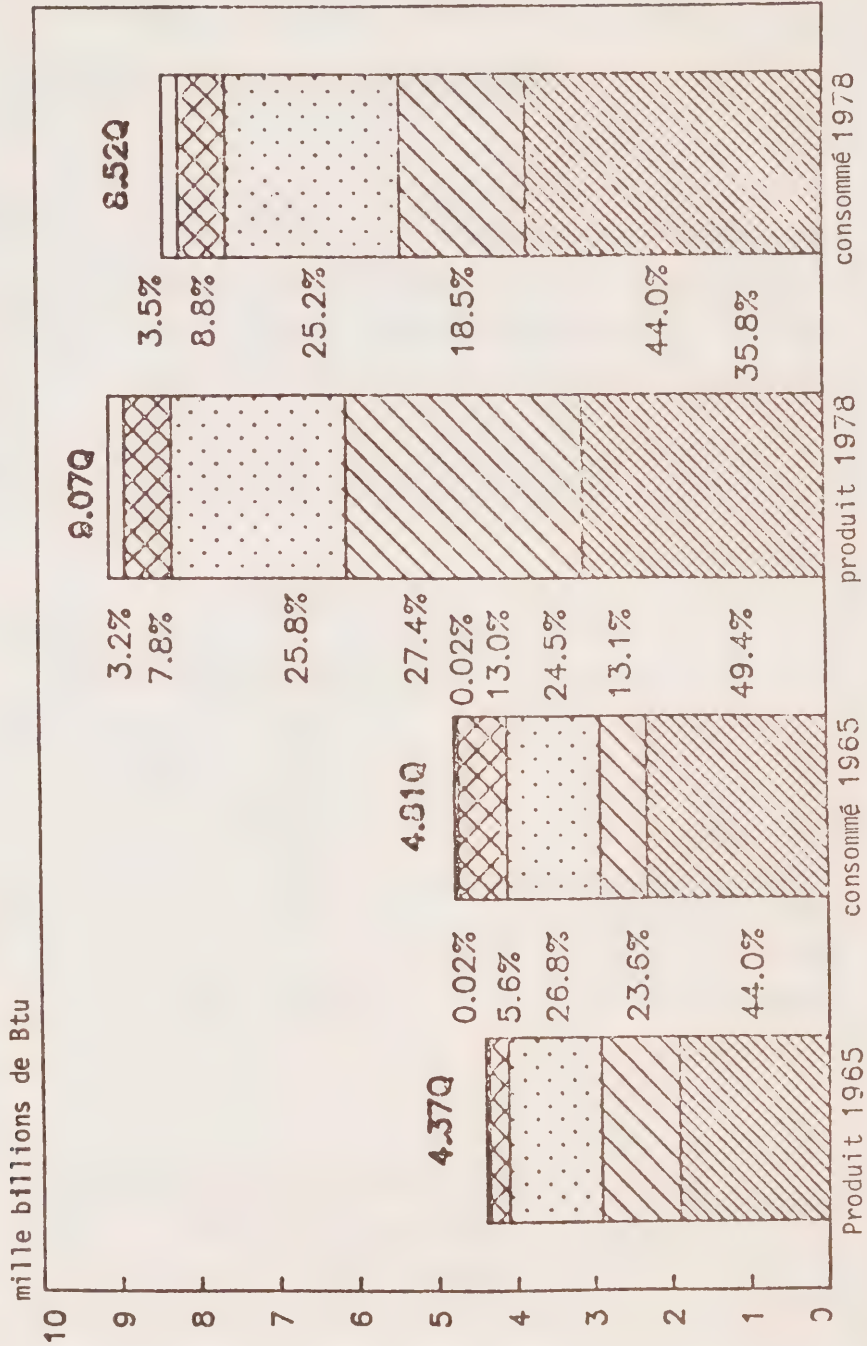
Provenance de l'énergie consommée (pourcentages)

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1973</u>	<u>1976</u>	<u>1979</u>
Hydrocarbures	48.6	48.1	47.3	45.6	44.5
Gaz naturel	9.0	16.5	18.3	18.6	18.8
Charbon et coke	14.7	10.7	8.5	8.5	9.3
Hydro-électricité	27.7	24.6	24.0	25.3	23.9
Electricité d'origine nucléaire	-	0.1	1.9	2.0	3.5
Nombre total de Btu (10^{12})	3,671	6,328	7,481	8,054	8,920

L'augmentation annuelle moyenne de la consommation d'énergie de 1960 à 1973 a été de 5,5 %; cette augmentation n'était que de 2,2 % de 1973 à 1976, mais elle a augmenté à nouveau depuis les trois dernières années et se situe maintenant à 3,5 %, malgré d'importantes mesures d'économies d'énergie.

FIGURE 1
BILAN ÉNERGÉTIQUE ACTUEL
(Énergie primaire)

Pétrole (incluant le G.P.L.) Gaz Hydro-électricité Charbon Électricité d'origine nucléaire



En 1978, la consommation d'énergie était répartie selon les utilisateurs ultimes dans les proportions suivantes:

	<u>Demande secondaire</u> (%)	<u>Demande primaire</u> (%)
Résidences et fermes	22.8	14.8
Commerces	14.8	9.6
Industries	32.5	21.0
Transports	28.8	18.6
Demande secondaire totale	<u>100.0</u>	<u>64.6</u>
Utilisation non énergétique		5.3
Pertes de conversion		24.8
Usage propre		5.2
Total de la demande primaire		<u>100.0</u>

Récapitulation des tendances du commerce de l'énergie

Étant donné la croissance rapide de la production de pétrole et de gaz naturel au Canada pendant les années 60 et au début des années 70, la balance commerciale de l'énergie du Canada, qui accusait un déficit au cours de la majeure partie des années 60, a connu des excédents au début des années 70 (Tableau 2). À mesure qu'augmentaient les prix de l'énergie, les excédents ont rapidement passé de 0,6 milliard de dollars en 1972 à 1,7 milliard de dollars en 1974. Malgré la diminution du volume de pétrole et de gaz naturel exportés, au chapitre de l'énergie, les excédents commerciaux continuent à être supérieurs à un milliard de dollars, car le déficit commercial croissant relatif au pétrole a été largement compensé par d'importantes augmentations des excédents commerciaux en gaz naturel et aussi, à un degré moindre, par l'électricité et l'uranium. Pour 1979, on estime que l'excédent commercial des produits énergétiques serait de 3,9 milliards de dollars, tandis que l'excédent commercial total des marchandises est de 4,9 milliards de dollars.

Quoiqu'au Canada les prix n'aient pas augmenté aussi rapidement ou dans les mêmes proportions que les prix internationaux, les prix à l'exportation des diverses formes d'énergie ont été rapidement rajustés aux valeurs

internationales. Dans le cas du pétrole, une taxe spéciale a été perçue sur les exportations depuis septembre 1973 afin de combler la différence entre les prix canadiens et les prix internationaux. Les recettes provenant de cette taxe servent à financer une partie du coût des indemnités versées aux importateurs de pétrole dans l'Est du Canada. L'Office national de l'énergie établit les prix d'exportation du gaz naturel en se fondant sur le coût du pétrole étranger importé dans l'Est du Canada.

Le Tableau C de l'Appendice contient des données sur chaque produit énergétique en 1979 et souligne le rôle important joué par les États-Unis dans le commerce de l'énergie au Canada.

TABLEAU 2

Balances commerciales canadiennes relatives aux produits énergétiques

<u>Valeur</u>	<u>Hydro-carbures</u>	<u>Gaz naturel</u>	<u>Charbon et coke</u>	<u>Électricité</u>	<u>Uranium</u>	<u>Total</u>
	(en millions de dollars)					
1966	-105	91	-144	6	37	-155
1970	129	201	-135	22	-34	183
1971	172	244	-83	37	13	383
1972	344	299	-90	59	55	667
1973	647	343	-9	103	69	1,153
1974	1,045	488	-84	170	83	1,702
1975	171	1,084	-160	91	121	1,307
1976	-624	1,607	-13	153	241	1,364
1977	-1,065	2,028	-66	362	208	1,467
1978	-1,427(1)	2,190	-8	477	646	1,878

<u>Volume</u>	(millions de barils)	(milliards de pieds cubes)	(millions de tonnes)	(milliards de kilowattsheure)
1970	-2.8	736	-14.7	2.3
1971	9.2	887	-10.8	4.0
1972	78.4	991	-11.0	7.7
1973	131.6	1,016	-4.4	13.0
1974	83.3	952	-2.2	12.2
1975	15.5	939	-4.5	4.3
1976	-47.7	945	-3.3	7.5
1977	-73.9	994	-3.9	15.5
1978	-90.1	883	1.3	20.4

(1) Les estimations de 1978 ne comprennent pas certaines exportations de produits pétroliers qui ne sont pas déclarés à Statistique Canada, qui estime qu'environ 300 000 millions de dollars d'exportations n'ont pas été déclarées.

Source: Statistique Canada. Exportations - Commerce de marchandises,
annuel n° de catalogue 65-202, et Importations - Commerce de
marchandises, annuel, n° de catalogue 65-203.

BILANS RÉGIONAUX

Il y a déséquilibre entre l'offre et la demande énergétique régionale, étant donné la disparité de la disponibilité des ressources. Ce problème de dépendance des ressources énergétiques d'autres régions du pays et des importations est particulièrement important dans le cas du pétrole. Le tableau ci-joint (figure 2) montre la répartition de la production d'énergie primaire et de la consommation par province en 1978, afin d'illustrer surtout l'ampleur du problème du pétrole. L'Alberta a le haut du pavé en ce qui concerne les approvisionnements nationaux en énergie, étant donné que 85 % des approvisionnements en pétrole et en gaz du pays en proviennent. Ces deux produits fournissent plus de 60 % de l'énergie totale consommée au Canada. Le tableau indique qu'en Colombie-Britannique et dans les Territoires, la production totale d'énergie connaît un léger excédent sur la consommation; que l'excédent est quelque peu plus important en Saskatchewan et qu'il est très important en Alberta. Toutes les autres provinces accusent des déficits importants, dont le plus sérieux est celui des approvisionnements en pétrole. La situation déficitaire des approvisionnements en pétrole dans les trois provinces Maritimes, dans le groupe des provinces de l'Atlantique, semble être compensée par la production d'énergie hydro-électrique de Terre-Neuve, y compris celle des chutes Churchill. Les quatre provinces de l'Atlantique dépendent totalement du pétrole importé.

Hydrocarbures

La tendance traditionnelle de l'offre et de la demande d'hydrocarbures révèle une expansion continue jusqu'en 1973, puis un déclin suivi d'augmentations beaucoup moins importantes qu'avant 1973. Cette année-là, les exportations ont atteint un sommet, soit un peu plus de 1,1 million de barils par jour et depuis, conformément à la politique du gouvernement de protéger les besoins du Canada et à cause de la diminution de la productibilité des champs pétrolifères de l'Ouest du Canada, les exportations continuent à diminuer de façon importante.

FIGURE 2

PRODUCTION ET CONSOMMATION D'ENERGIE PRIMAIRE
DANS LES REGIONS EN 1978

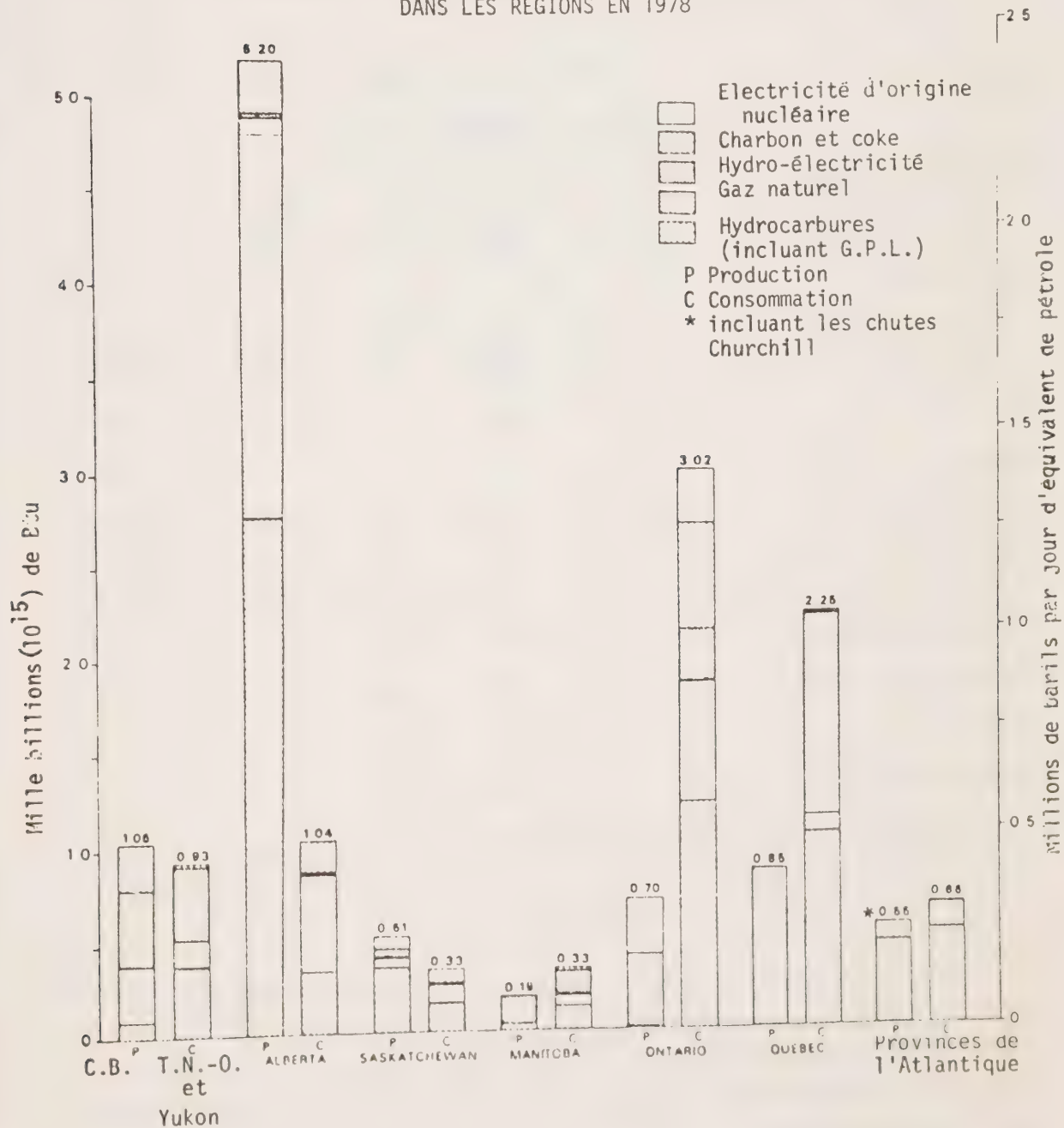


TABLEAU 3

Offre et demande d'hydrocarbures
(en milliers de barils par jour)

	<u>1960</u>	<u>1973</u>	<u>1976</u>	<u>1979</u>
<u>OFFRE</u>				
Production				
Brut et équivalent	532	1963	1442	1611
G.P.L. d'usine	12	152	156	214
Production totale	<u>544</u>	<u>2115</u>	<u>1598</u>	<u>1825</u>
Importations				
Brut	343	897	719	610
Produits raffinés	96	124	41	19
Total des importations	<u>439</u>	<u>1021</u>	<u>760</u>	<u>629</u>
OFFRE TOTALE	983	3136	2358	2454
<u>DEMANDE</u>				
Demande canadienne	860	1711	1779	1900
Exportations				
Brut et équivalent	113	1138	470	289 *
Gaz de pétrole liquifié	-	99	115	120
Produits raffinés	10	150	67	113
Total des exportations	<u>123</u>	<u>1387</u>	<u>652</u>	<u>522</u>
Variation des stocks	-	38	(73)	(12)
DEMANDE TOTALE	983	3136	2350	2454
IMPORTATIONS NETTES	316	(366)	108	63

* Y compris 133 000 barils de pétrole brut par jour échangés avec les États-Unis.

Gaz naturel

La tendance de l'offre et de la demande de gaz naturel révèle également une augmentation importante jusqu'en 1973, particulièrement au cours des années 60, qui s'est ralentie jusqu'en 1976, pour recommencer à augmenter lentement. Les exportations ont atteint un sommet en 1973 et, depuis, elles ont diminué modérément.

Conformément à la politique du gouvernement de protéger les besoins canadiens futurs, depuis 1970, aucune exportation n'avait été approuvée jusqu'à ce que l'Office national de l'énergie en novembre 1979 approuve des exportations en vue de la construction préalable du gazoduc de la route de l'Alaska.

TABLEAU 4

Offre et demande de gaz marchand
(en milliards de pieds cubes)

	<u>1960</u>	<u>1973</u>	<u>1979</u>
<u>OFFRE</u>			
Production	443.0	2523.9	2685.1
Importations	<u>5.5</u>	<u>14.8</u>	<u>-</u>
TOTAL	448.5	2538.7	2685.1
<u>DEMANDE</u>			
Demande nationale	320.7	1239.0	1571.7
Exportations	109.8	1027.9	1005.2
Variation des stocks	6.7	58.5	28.2
Usage de l'industrie et pertes	<u>11.3</u>	<u>213.3</u>	<u>80.0</u>
TOTAL	448.5	2538.7	2685.1
EXPORTATIONS NETTES			

Charbon

La tendance de l'offre et de la demande de charbon révèle une augmentation importante de la production de charbon à la fin des années 60 et au début des années 70, au moment où s'est ouvert le marché de charbon métallurgique du Japon. La situation globale des approvisionnements du pays s'est améliorée régulièrement à mesure que diminuait la dépendance des importations nettes. Les exportations, non seulement vers le Japon, mais en plus petites quantités vers un certain nombre de pays, correspondent actuellement à peu près aux importations de charbon des États-Unis vers l'Ontario, qui se sont stabilisées au cours des dernières années.

TABLEAU 5

Offre et demande de charbon
(millions de tonnes)

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1973</u>	<u>1976</u>	<u>1979</u>
<u>OFFRE</u>					
Production	9.9	15.1	20.5	25.5	33.0
Importation	11.5	18.0	15.7	15.2	17.5
TOTAL	<u>21.4</u>	<u>33.1</u>	<u>36.2</u>	<u>40.7</u>	<u>50.5</u>
<u>DEMANDE</u>					
Demande nationale	20.4	25.7	25.0	28.5	34.8
Exportations	0.9	4.3	10.6	12.0	13.7
TOTAL	<u>21.3</u>	<u>30.0</u>	<u>35.6</u>	<u>40.5</u>	<u>48.5</u>
Exportations nettes	(10.6)	(13.7)	(5.1)	(3.2)	(3.8)

Énergie électrique

La tendance de l'offre et de la demande de l'énergie électrique indique une augmentation constante et régulière. Quoique le commerce de l'électricité ne soit pas très important, les exportations vers les États-Unis devancent de beaucoup les importations.

TABLEAU 6

Offre et demande d'électricité
(milliards de kilowattsheure)

	<u>960</u>	<u>1970</u>	<u>1973</u>	<u>1976</u>	<u>1979</u>
<u>OFFRE</u>					
Production	114	205	263	293	352
Importation	1	3	2	4	2
TOTAL	<u>115</u>	<u>208</u>	<u>265</u>	<u>297</u>	<u>354</u>
<u>DEMANDE</u>					
Demande nationale	109	202	248	284	323
Exportations	6	6	17	17	31
TOTAL	<u>115</u>	<u>208</u>	<u>265</u>	<u>301</u>	<u>354</u>
Exportations nettes	5	3	15	9	29

Uranium

La production canadienne d'uranium a connu une expansion rapide dans les années 50, atteignant un sommet de 15 900 tonnes d' U_3O_8 en 1959, après quoi elle a décliné rapidement durant les années 60, se fixant à 3 820 tonnes en 1966 sous l'effet de la perte du marché américain. Depuis lors, l'industrie s'est redressée lentement et, en 1978, a produit 6 800 tonnes d'uranium, soit environ le cinquième de la production mondiale.

Perspectives de l'offre et de la demande

L'examen des tendances de l'offre et de la demande dans le passé pour chacun de plusieurs combustibles, et dans plusieurs régions, pointe vers un problème important du futur - la dépendance accrue des importations de pétrole qui est prévue, à moins qu'une accélération de l'approvisionnement d'autres sources, de plus grands efforts d'économies d'énergie et la substitution d'autres sources au pétrole ne puissent inverser cette tendance. L'autre grand problème a trait au déséquilibre régional considérable de la répartition des ressources énergétiques, particulièrement du pétrole. Se greffent sur ce déséquilibre des préoccupations concernant la diversification des approvisionnements au pays, la répartition du revenu et la croissance économique.

Il est possible de projeter les demandes globales d'énergie en fonction de divers scénarios économiques et scénarios de tarification. D'après de telles projections établies récemment à l'É.M.R., si l'on suppose que la politique actuelle de tarification sera maintenue (\$2/b/année pour le pétrole et 30¢/millier de pieds cubes/année pour le gaz), les demandes globales d'énergie sont évaluées à 11,7 mille milliards de Btu pour 1990 et à 14,35 mille milliards en l'an 2000 (voir la figure 3). Ces chiffres sous-entendent une croissance annuelle de la demande d'énergie primaire de 2,6 % en 1990 et de 2,1 % entre 1990 et l'an 2000.

Un des éléments clés des bilans énergétiques futurs est le pétrole. Les prévisions fédérales officielles les plus récentes des approvisionnements en pétrole et de sa demande ont été établis par l'Office national de l'énergie en septembre 1978*. Le rapport prévoit que le Canada pourrait importer jusqu'à 800 000 barils par jour de pétrole d'ici 1990 (voir le tableau 7).

FIGURE 3

Projections de la demande canadienne d'énergie primaire

Maintien de la politique de tarification précédente

Autre

Énergie nucléaire

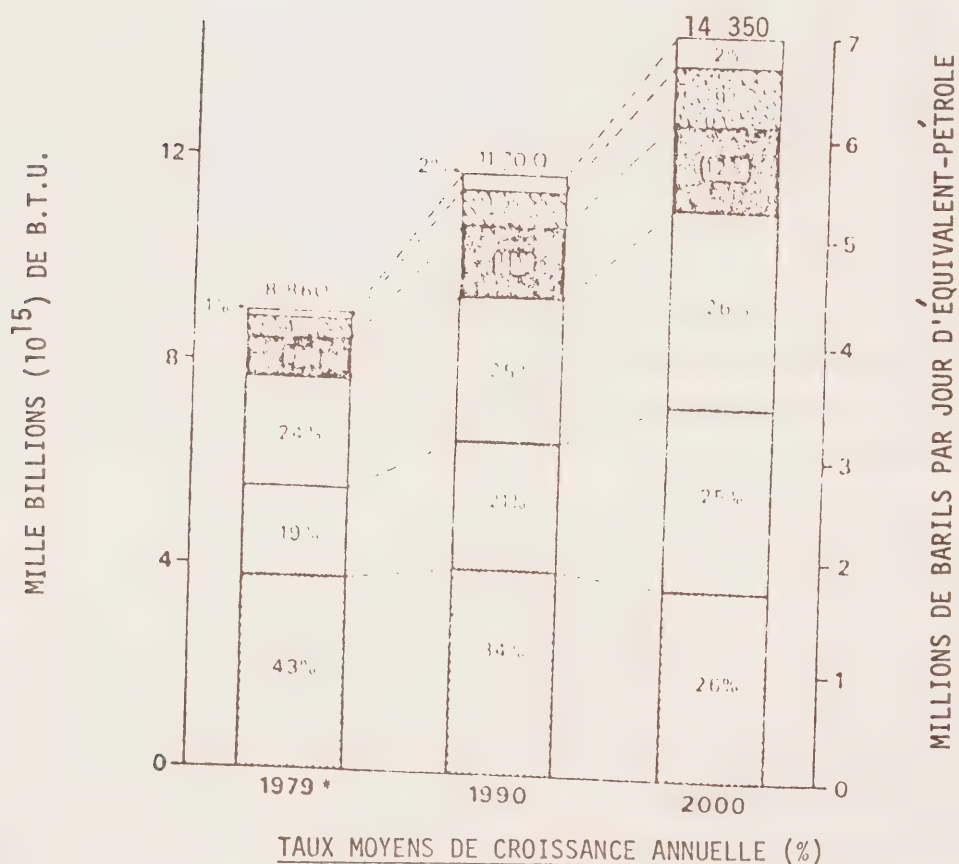
Charbon

Hydro-électricité

Gaz naturel

Pétrole

*Évaluations préliminaires

Source d'énergie

Pétrole

Gaz naturel

Hydro-électricité

Charbon

Énergie nucléaire

Autre

Total

1979-1990

1990-2000

0,5

-0,6

3,5

3,9

3,0

2,6

4,3

2,4

7,8

5,0

8,2

1,9

2,6

2,1

TABLEAU 7

Scénario de base de l'O.N.E. - Prévisions de l'offre
et de la demande de pétrole brut et de ses équivalents

	Actuelle	Prévisions			
	1978	1980	1985	1990	1995
I <u>PRODUITS PÉTROLIERS</u>					
	(en milliers de barils par jour)				
Offre)				
Pétrole brut léger classique	)	1219	757	516	391
	1255)				
Pétrole brut lourd	)	221	160	178	183
Pétrole lourd valorisé	-	-	45	45	45
Pétrole synthétique extrait des sables bitumineux	55	145	225	520	725
Pentanes et autres hydrocarbures saturés	<u>120</u>	<u>124</u>	<u>102</u>	<u>73</u>	<u>48</u>
TOTAL (Potentiel de production)	1430	1709	1289	1331	1392
Demande					
Ventes de produits	1686	1797	1945	2052	2190
Pertes et utilisation par l'indus- trie	107	98	105	110	117
Moins: G.P.L. des usines de production de gaz fournis aux raffineries	<u>18</u>	<u>28</u>	<u>28</u>	<u>28</u>	<u>28</u>
TOTAL	1775	1867	2022	2134	2279
Importations (exportations nettes)	271	158	733	803	887
II <u>G.P.L. des installations de produc- tion de gaz</u>					
Production**	147	166	191	204	192
Demande ***	41	73	95	110	112
Importations (exportations)nettes	(98)	(93)	(96)	(94)	(80)
III <u>HYDROCARBURES, Y COMPRIS LES G.P.L.</u>					
Offre	1577	1875	1480	1535	1584
Demande	1816	1940	2117	2244	2391
Importations (exportations) nettes	173	65	637	709	807

Source: O.N.É., L'huile au Canada - Besoins et approvisionnements, septembre 1978.

* Comprend les G.P.L. des raffineries.

** Chiffres estimatifs de l'E.M.R.

*** Demandes extraites du Rapport sur le gaz de l'O.N.É. Comprend les butanes des installations de production de gaz fournis aux raffineries.

NOTA: La différence entre l'équilibre implicite de l'offre et de la demande en 1978 et les importations nettes est le résultat de variations des stocks.

La planification et les initiatives en matière de politique énergétique ont depuis lors été orientées vers la réduction de cet énorme déficit prévu de l'offre de pétrole. Des analyses ont révélé qu'il était possible de réduire de façon marquée les importations de pétrole au cours de la prochaine décennie en accélérant les programmes d'économies de l'énergie et de substitution, d'approvisionnement en pétrole de source non classique, d'approvisionnement dans les régions pionnières et au large de la côte est, de même que l'exploitation des ressources renouvelables, et en réacheminant les exportations de propane, de pétrole lourd et d'électricité vers le marché intérieur. Toutes ces mesures exigeraient des pratiques adéquates de tarification et d'autres initiatives afin de promouvoir et d'encourager les changements nécessaires.

* Voir aussi É.M.R., Vue d'ensemble de l'offre et de la demande de pétrole et de gaz au Canada, novembre 1979.

III TARIFICATION DE L'ÉNERGIE

Entre 1972 et 1974, les prix mondiaux du pétrole se sont accrus de 467 %, en dollars courants, et de 371 %, en dollars constants de 1971, alors que durant les années 60 et au début des années 70, ils étaient très stables, chutant, en termes réels, d'environ 25 % entre 1960 et 1970.

Le quintuplement du cours mondial du pétrole en 1973-1974 a marqué le point culminant de deux tendances, dont les origines remontent aux années 50: d'abord, l'explosion de la demande mondiale de pétrole durant les années 50 et 60, et la dépendance accrue du monde industrialisé à l'égard du pétrole du Moyen-Orient et des autres pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). À la fin des années 60, plus de la moitié de la production mondiale était attribuable aux pays souscrivant à l'OPEP, par rapport à 41 % en 1960 et à 32 % en 1950.

Bien que les prix mondiaux aient continué de croître après 1974, les relèvements entre 1974 et 1978 n'ont pas suffi à garder le pas, et les prix réels du pétrole ont légèrement glissé de leur sommet antérieur. Cette tendance s'est toutefois inversée rapidement lorsque la cessation des exportations de pétrole iranien, au début de 1979, a créé une pénurie mondiale de pétrole et a exercé une nouvelle pression à la hausse sur les prix mondiaux. En un peu plus de 12 mois, le prix du brut étalon, l'Arabian Light, a fini par passer de \$US 12,70 à \$US 26 le baril. La plupart des pays importateurs de pétrole ont dû acquitter des factures encore plus élevées, étant donné que plusieurs membres de l'OPEP ont maintenu les primes exigées au-delà du niveau des prix officiels pendant la plus grande partie de 1979 et en 1980. Malgré ces augmentations énormes et le ralentissement consécutif de la demande de pétrole OPEP, des pressions ont continué d'être exercées au sein de l'OPEP en vue de relever davantage les prix.

Au Canada, la crise du pétrole provoquée par l'OPEP en 1973 a mis fin à plus d'une décennie de prix de l'énergie relativement stables. Les prix

intérieurs du pétrole ont augmenté de 81 % entre 1972 et 1974. Après 1974, le prix du brut intérieur à Toronto a été relevé, en moyenne, de 18 % par année jusqu'à la fin de 1979. Sous l'effet de ces relèvements, l'écart entre le prix du brut intérieur à Toronto et le prix du brut importé à Montréal, qui s'était élargi rapidement pour atteindre 79 % du prix intérieur (\$5,16 par baril) en 1974, a diminué de 25 % (\$3,32 par baril) en 1978. En l'absence de hausses marquées supplémentaires du prix du pétrole sur les marchés mondiaux, on s'attendait à ce que cette politique mène à l'élimination de l'écart entre les prix intérieur et mondial au début des années 80. L'O.N.E. par exemple, a présumé que les prix mondiaux se maintiendraient, en termes réels, à leur niveau de 1977 et a établi en 1978 des projections affirmant que le maintien de la politique actuelle (soit \$2/b/année) rétablirait la parité des prix intérieur et mondial avant la fin de 1981.

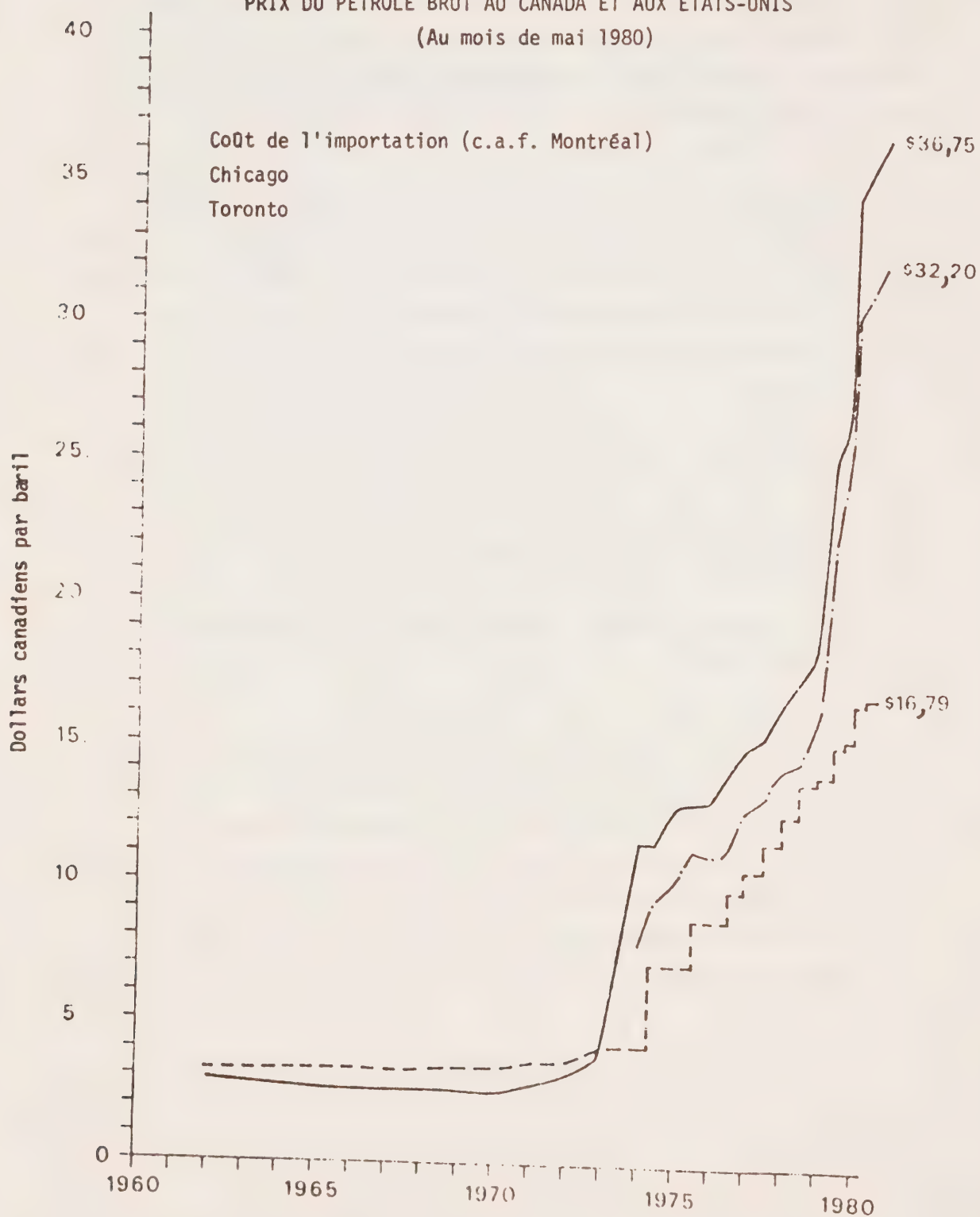
La hausse rapide des prix sur le marché international en 1979 a toutefois agrandi sensiblement, encore une fois, cet écart. En mai 1980, il était de plus de \$22 par baril, ce qui équivalait à plus de la moitié du prix du pétrole importé livré à Montréal (figure 4).

Voici les faits saillants de la politique de tarification du pétrole du Canada depuis 1973:

- a) un prix national de détail 'uniformisé';
- b) la subvention des importations par le gouvernement fédéral;
- c) un double régime de prix pour les producteurs:
 - un prix inférieur contrôlé pour le pétrole classique;
 - le prix international pour les projets spécifiques d'exploitation de pétrole de source non classique;
- d) la combinaison de prix du pétrole intérieur produit à coût faible et à coût élevé au moyen de la taxe en faveur de la Syncrude;

FIGURE 4

PRIX DU PÉTROLE BRUT AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS
(Au mois de mai 1980)



- e) l'alignement progressif sur les prix internationaux à un rythme établi dans un accord entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices;
- f) une prime fédérale à l'exportation du pétrole; et
- g) des contrôles du prix des produits uniquement durant la période d'existence de la Commission de lutte contre l'inflation, suivis d'une surveillance des prix des produits.

Les particularités de la politique de tarification du gaz du Canada (telle qu'elle s'applique au mouvement interprovincial du gaz) ont été comme suit:

- h) un accroissement de la parité relative, en Btu, des prix du gaz et du pétrole au niveau actuel de 85 %;
- i) aucune prime fédérale à l'exportation du gaz; et
- j) un accord interne différent de tarification pour les provinces productrices de gaz, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan.

Les sections qui suivent font un bref exposé de chacun des éléments de la politique de tarification de l'énergie.

a) Prix national de détail 'uniformisé'

Après les hausses des prix annoncées par l'OPEP en 1973-1974, le Canada s'est fixé une politique de prix unique qui garantissait que le coût du brut des raffineurs et, partant, le prix au détail serait le même partout au Canada (sauf pour les frais de transport).

b) Subvention des importations

Les subventions fédérales ou 'indemnités à l'importation' versées aux raffineurs de brut étranger ont rendu possible l'établissement de ce prix unique. Le taux d'indemnisation est calculé comme étant l'écart entre le coût moyen des importations et le coût équivalent du pétrole intérieur classique, produit à faible coût. Le Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole est géré par le gouvernement fédéral, et l'historique des versements est donné au tableau 8.

TABLEAU 8
Indemnités versées aux importateurs de pétrole

	<u>Volume des impor- tations indemnissables</u>		<u>Taux d'indemnisation</u>		<u>Total des dépenses</u>
	<u>Brut</u> (millions de barils)	<u>Produits</u>	<u>Brut</u> (\$/b)	<u>Produits</u>	(millions de dollar
1974	270	16			
1975	271	6	4,74	3,84	1 340
1976	244	4	5,25	4,24	1 450
1977	216	5	3,95	2,57	977
1978	139	5	4,42	3,13	970
1979 ^e	149	7	3,47	2,20	492
			8,70	10,94	<u>1 376</u>
Total					<u>6 596</u>

e: Chiffres estimatifs.

Source: E.M.R., Office des indemnisations pétrolières.

c) Double régime de prix pour les producteurs

Les producteurs canadiens de pétrole se voient consentir l'un de deux prix selon la source de leur produit. Ainsi, les producteurs de pétrole classique ne peuvent exiger que le prix inférieur national, qui est contrôlé. Des projets précis de production à partir de source non classique comme la Syncrude ou la Suncor peuvent exiger un prix plus élevé, équivalant au prix international, et touchent des indemnités calculées par l'addition du taux d'indemnisation des importations au prix contrôlé à la tête du puits.

d) Taxe en faveur de la Syncrude

Le mécanisme qui permet de réunir des fonds suffisants pour payer l'équivalent des indemnités à l'importation aux producteurs de pétrole de source non classique est la taxe en faveur de la Syncrude. Cette taxe est levée en fonction de la consommation intérieure globale de pétrole et elle a pour effet de fixer un prix combiné pour la vente au détail de pétrole canadien produit à coût élevé et à faible coût.

e) Hausses du prix du pétrole

Depuis 1973, les prix du pétrole sont établis d'un commun accord entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des provinces productrices. Ils ont normalement augmenté d'un dollar le baril tous les six mois.

f) Redevance sur les exportations de pétrole

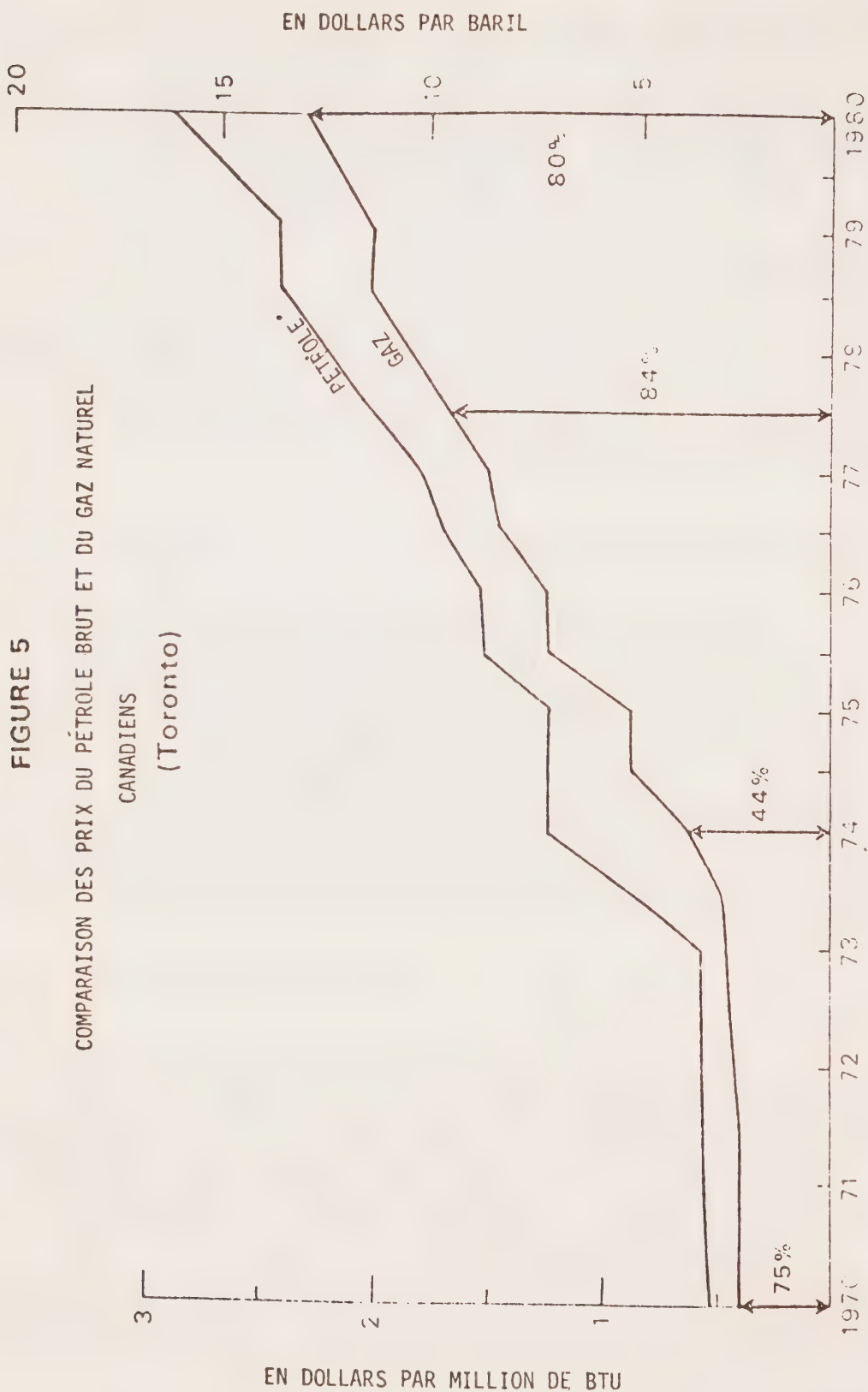
Le gouvernement fédéral prélève une redevance sur toutes les exportations de pétrole brut et de produits pétroliers. Bien que l'O.N.É. exerce un certain droit de regard administratif sur l'établissement de cette redevance, celle-ci a pour objet, en principe, de compenser la différence entre les prix internationaux et les prix canadiens contrôlés.

g) Prix des produits pétroliers

Même si le Canada n'a pas maintenu de contrôle sur les prix que les raffineries peuvent demander pour leurs produits depuis l'expiration du programme de lutte contre l'inflation, en décembre 1978, le gouvernement fédéral surveille les prix des produits pétroliers, de même que les profits de l'industrie pétrolière. Il existe, de plus, une convention tacite selon laquelle les raffineries n'augmenteront pas les prix de leurs produits pendant les soixante jours qui suivront une hausse du prix du brut. À part cela, les raffineries sont essentiellement libres d'établir leurs prix en fonction des contraintes du marché.

h) Equivalence des prix du gaz

Les ventes interprovinciales de gaz naturel sont régies selon une entente intervenue entre le gouvernement fédéral et l'Alberta. Après 1973, les prix du gaz naturel ont augmenté beaucoup plus rapidement que ceux du pétrole (voir figure 5), de sorte qu'en 1978, ils avaient atteint 85 % d'équivalence en Btu par rapport à ceux du pétrole brut à Toronto, niveau où ils sont restés depuis. Cela signifie que chaque fois que le prix du pétrole monte d'un dollar par baril, le prix du gaz à Toronto monte de quinze cents par millier de pieds cubes. Le prix à la tête du puits, toutefois, n'augmente pas tout à



• LA REDEVANCE SYNCRUDE EST COMPRISE DANS LES PRIX DU PÉTROLE

fait d'autant en raison des coûts accrus de transport par gazoduc. À remarquer également que le rapport nominal d'équivalence, soit 85 %, est différent du rapport réel à la consommation en raison de la taxe en faveur de la Syncrude, qui augmente encore davantage les prix du pétrole à la consommation.

i) Prix d'exportation du gaz

Les exportations de gaz canadien se vendent actuellement selon le marché américain à des niveaux qui reflètent le coût équivalent du pétrole importé dans l'Est canadien. Les exportations ne sont assujetties à aucune taxe semblable à la redevance sur les exportations de pétrole. Ceci représente, pour les producteurs de l'Alberta, des rentrées nettes moyennes beaucoup plus élevées sur les ventes totales que sur les ventes intérieures seulement (voir tableau 9), et incite grandement à exporter.

TABLEAU 9

Comparaison des rentrées nettes sur le prix du gaz
(au mois de mai 1980)

	<u>Ventes intérieures</u>	<u>Ventes à l'exportation</u> (en dollars le millier de pieds cubes)	<u>Moyenne*</u>
Prix de vente			
Toronto			
Frontière américaine	2.30	5.25	
Tarif de transport par gazoduc à la tête du puits en Alberta	<u>. 80</u>	<u>.35</u>	<u> </u>
Rentrées nettes à la tête du puits en Alberta	1.50	4.90	2.70

* Fondée sur les volumes de ventes de l'Alberta en 1979.

j) Tarification intraprovinciale du gaz en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan

Les provinces productrices de gaz maintiennent un régime de tarification interne qui diffère de celui qui est appliqué au mouvement interprovincial du

gaz produit en Alberta. Les consommateurs de la Colombie-Britannique, par exemple, paient un prix qui est étroitement lié au coût moyen de production de la province; ceux de l'Alberta et de la Saskatchewan reçoivent un remboursement.

IV TAXATION ET PARTAGE DES RECETTES

Au Canada, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux reconnaissent, dans l'ensemble, que certains principes fondamentaux sous-tendent la politique de taxation en matière d'énergie, à savoir:

- i) que l'industrie a besoin de fonds suffisants pour faire ses placements;
- ii) que l'industrie a besoin de produits raisonnables, en rapport avec les risques associés à ses placements;
- iii) que les provinces, en tant que propriétaires des ressources, doivent avoir une part raisonnable des retombées économiques;
- iv) que le gouvernement fédéral a besoin de protéger son assiette de l'impôt pour que les industries du gaz et du pétrole contribuent de façon équitable au financement des programmes économiques nationaux.

Malgré la clarté et la simplicité de ces principes, il est difficile d'arriver à une formule de partage des recettes qui en assure la réalisation.

Même si les recettes tirées de la production d'autres produits énergétiques sont considérables, celles qui sont rattachées au gaz et au pétrole, ainsi que leur partage, ont soulevé d'épineuses questions sur les politiques économique et énergétique, questions sur lesquelles portent tout particulièrement la présente section.

Moyens de perception des recettes

Il y a, en gros, deux moyens de percevoir les recettes au Canada. Le premier comprend les impôts fédéraux et provinciaux sur le revenu qui sont levés sur les profits réalisés dans la production du gaz et du pétrole, ou l'exploitation minière des ressources énergétiques, et qui font partie de l'assiette de l'impôt nécessaire pour les programmes gouvernementaux. Comme les taux d'impôt combinés fédéraux et provinciaux sur les corporations sont de l'ordre de 50 %, il y a là une possibilité d'utiliser ces impôts pour fortement encourager ou décourager certaines activités particulières de n'importe quelle industrie. Cette possibilité est toutefois quelque peu restreinte

par le fait que ces impôts constituent des mesures économiques générales, et qu'il y a toujours beaucoup de pression en faveur de la neutralité.

Le deuxième grand moyen de percevoir des recettes comprend les redevances levées, particulièrement sur la production de pétrole, de gaz ou de minéraux. Ces redevances proviennent surtout, mais non exclusivement, du fait que les droits minéraux sur la plupart des terres des provinces, et sur pratiquement toutes les terres territoriales, sont dévolus à la Couronne. La redevance constitue en fait un paiement versé au propriétaire des ressources pour avoir le droit d'extraire les ressources. Les régimes de redevance comprennent souvent de fortes incitations au réinvestissement, selon la politique et les objectifs industriels à long terme du gouvernement. Bien que les primes et les loyers fonciers ne fassent pas normalement partie de l'arsenal fiscal, ils peuvent, eux aussi, constituer un moyen efficace de produire des recettes, en particulier en Alberta.

Principales caractéristiques du partage des recettes tirées du pétrole et du gaz

a) Redevances provinciales

Dans les trois provinces de l'Ouest (Colombie-Britannique, Alberta et Saskatchewan), qui sont les principales régions productrices de pétrole et de gaz au pays, la production de pétrole et de gaz provenant des terres de la Couronne est assujettie à différents régimes de redevance selon qu'il s'agisse de pétrole ou de gaz "nouveau" ou "ancien". En prenant comme point de référence l'année 1974, une distinction est faite entre le pétrole et le gaz trouvé et mis en valeur avant l'embargo, pendant qu'il était peu coûteux à la production et à l'achat, et le pétrole et le gaz mis en valeur par la suite, dans des conditions autrement plus coûteuses.

Les taux de redevance actuels sur les hausses du prix à la tête du puits sont en moyenne de 50 % pour le pétrole ancien et de 35 % pour le pétrole nouveau, en Alberta. Ceux de la Colombie-Britannique sont quelque peu inférieurs à cela, et ceux de la Saskatchewan quelque peu supérieurs. Les taux moyens qui en résultent, aux prix actuels en Alberta, sont de 40 à 45 % pour le pétrole ancien et d'environ 30 % pour le pétrole nouveau.

Pour ce qui est du gaz naturel, le régime de redevances en Alberta est le même que dans le cas du pétrole. En Colombie-Britannique et en Saskatchewan, le gaz est entièrement vendu à des sociétés de la Couronne à des prix contrôlés, mais sans redevances.

b) Mesures d'incitation provinciales

À la suite de la flambée des prix en 1974, les provinces productrices ont considérablement augmenté leurs taxes et redevances sur le pétrole et le gaz. Or, l'industrie a sensiblement ralenti ses activités d'exploration par suite de ces hausses et de l'incertitude qui entoure les prix tant mondiaux que nationaux, ainsi que des disputes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au sujet du partage des recettes engendrées par les hydrocarbures. Pour compenser les effets négatifs ainsi produits et pour inciter de nouveau au réinvestissement, les provinces ont établi ou étendu un certain nombre de mesures directes pour encourager l'exploration et la mise en valeur des ressources. Le principe directeur semble être que ceux qui ne réinvestissent pas dans l'industrie doivent payer de hautes taxes et redevances, tandis que ceux qui redéploient activement leurs fonds peuvent recouvrer une certaine partie de leurs dépenses ou recevoir des fonds d'autres sources provinciales s'ils entreprennent des activités admissibles dans les provinces productrices. En Alberta, par exemple, il est possible de recouvrer environ 35 % du coût d'un puits exploratoire grâce au programme d'incitation au forage exploratoire de la province. De plus, les puits admissibles qui conduisent à la production de pétrole bénéficient d'une exemption de redevances de cinq ans, et les puits producteurs de gaz en sont exempts pendant un an.

c) Impôt provincial sur le revenu

Les taux d'impôt provincial sur les corporations vont de 11 % en Alberta jusqu'à 15 % en Colombie-Britannique. Ils sont calculés en grande partie selon la même méthode que celle qui est utilisée pour l'impôt fédéral sur le revenu, sauf que les trois provinces productrices de l'Ouest se sont arrangées pour substituer la déduction des redevances à l'indemnisation des ressources, aux fins d'impôt provincial.

d) L'impôt fédéral sur le revenu

Les forces qui ont concouru à la transformation des régimes fiscaux provinciaux après 1973 ont également causé d'importants changements de la politique fiscale fédérale. Les mesures particulières qui ont été incorporées au budget du gouvernement fédéral des années 1974 à 1978 montrent que ce gouvernement tenait à la fois à stimuler le développement de nouveaux approvisionnements énergétiques et à fixer à l'industrie pétrolière une part équitable des dépenses engagées par le gouvernement.

Bien qu'en général, les revenus d'exploitation du gaz et du pétrole soient imposés de la même façon que les revenus d'autres entreprises, un certain nombre d'éléments particuliers leur procurent un traitement fiscal spécial. Il s'agit, entre autres, de la provision pour ressources; de la provision pour régions pionnières; de la provision spéciale pour matériel de récupération assistée et de la déduction pour activité secondaire. Il existe diverses autres mesures pouvant servir de stimulants fiscaux à l'industrie du pétrole et du gaz, de même qu'à d'autres secteurs industriels.

e) Mesures diverses

Les gouvernements canadiens, tant fédéral que provinciaux, se sont engagés dans l'industrie pétrolière et gazière au moyen d'une participation directe et, de façon indirecte, par la prestation de prêts et de garanties et la réalisation de travaux de recherche.

Historique du partage des recettes

Comme l'indique le tableau 10, l'ampleur des fonds dont dispose, aux fins de réinvestissement, le secteur économique de la production pétrolière s'est accrue de façon phénoménale au cours des dernières années. Cette situation est attribuable en grande partie au fait que les prix ont augmenté presque de huit fois pendant la dernière décennie. Voilà qui constitue un transfert

important des consommateurs aux producteurs, mais ces transferts auraient été beaucoup plus importants n'eussent été des ententes fédérales-provinciales qui ont permis de conserver les prix canadiens en-deçà des prix mondiaux.

TABLEAU 10

Historique du partage des recettes provenant des
revenus de la production pétrolière

Revenu net d'exploit- ation	Part du gouvernement fédéral	Part du gouvernement provincial, indemnités et loyers compris	Part du producteur
(en millions de dollars)	(en millions de dollars et %)		
66 868	28 (3.2)	343 (39.5)	497 (57.3)
67 985	34 (3.5)	354 (35.9)	597 (60.6)
68 1072	35 (3.3)	383 (35.7)	654 (61.0)
69 1133	30 (2.6)	404 (35.7)	699 (61.7)
70 1277	46 (3.6)	346 (27.1)	885 (69.3)
71 1467	70 (4.7)	406 (27.7)	991 (67.6)
72 1725	91 (5.2)	441 (25.6)	1193 (69.2)
73 2495	182 (7.3)	681 (27.3)	1632 (65.4)
74 4194	417 (9.9)	1601 (38.2)	2176 (51.9)
75 5270	550 (10.4)	1928 (36.6)	2792 (53.0)
76 6311	658 (10.4)	2572 (40.8)	3081 (48.8)
77 8081	941 (11.6)	3802 (47.1)	3358 (41.3)
78 9189	876 (9.5)	4254 (46.3)	4059 (44.2)
79 11149	1127 (10.1)	5188 (46.5)	4834 (43.4)

La part de l'industrie productrice, exprimée en pourcentage, a quelque peu diminué par rapport à celles des gouvernements, mais sa marge brute d'auto-financement s'est accrue de façon substantielle. L'industrie a eu pour réaction d'augmenter beaucoup ses dépenses, et le niveau d'activité actuel indique que la répartition des recettes n'a pas nui aux investissements; tout au contraire, elle a permis de les promouvoir.

V LA STRUCTURE DU SECTEUR ENERGETIQUE DU CANADA

Portée économique

Le secteur énergétique canadien se compose de quatre grandes industries:

- le pétrole et de gaz naturel;
- la production et le transport d'électricité;
- les combustibles minéraux (uranium et charbon);
- les pipelines (pétrole et gaz).

Pour autant que les méthodes actuelles de classification permettent de bien isoler ces sous-secteurs, il est utile de considérer l'importance de l'industrie énergétique dans le contexte de l'ensemble de l'économie. L'une des difficultés à surmonter, dans l'établissement de l'importance du secteur énergétique, réside dans l'absence de statistiques récentes sur la valeur ajoutée. L'estimation la plus récente de la valeur ajoutée, en dollars courants, par l'industrie date de plus de trois ans. Les dernières statistiques sur le produit intérieur réel, ou sur la production, par industrie (sous forme d'indice) ne tient pas compte des incidences des changements de prix depuis 1971. C'est là la source d'une lacune critique, dans le cas du secteur énergétique, parce que les prix de l'énergie ont grimpé de façon considérable, en comparaison de ceux de la plupart des autres secteurs de l'économie, depuis 1973. En dollars courants ou même en valeurs corrigées à la baisse par une mesure composée de l'inflation globale, la contribution du secteur de l'énergie a considérablement augmenté, de 1973 à 1979.

Il y a, toutefois, plusieurs façons de mesurer le rôle du secteur de l'énergie dans l'économie. On songe notamment à l'investissement, à l'emploi et à la contribution aux recettes du gouvernement.

Au tableau 11 se trouve une comparaison des investissements dans le secteur énergétique par rapport à l'ensemble des investissements faits au Canada entre 1973 et 1979. On y découvre que le pourcentage d'investissements faits au compte de l'énergie s'est accru de 12 % à 16 % au cours de cette période. Le taux de croissance moyen des investissements énergétiques a été de 19 %, en comparaison de moins de 12 % dans les autres secteurs.

TABLEAU 11
Investissements par industrie - Canada
 (millions de dollars)

	<u>1973</u>		<u>1979 (Prévus)</u>		<u>1973/79</u>
	<u>Total</u>	<u>% Distribution</u>	<u>Total</u>	<u>% Distribution</u>	<u>Taux de croissance (%)</u>
Pétrole et gaz naturel	1,127.3	3.29	3,766.7	5.38	22.27
Pipelines	410.1	1.20	316.2	0.45	-4.24
Énergie électrique	<u>2,473.1</u>	<u>7.23</u>	<u>7,233.0</u>	<u>10.32</u>	<u>19.59</u>
Énergie (p. ex. charbon et uranium)	4,010.5	11.72	11,315.9	16.15	18.87
Total (extraction)	<u>3,145.4</u>	<u>9.19</u>	<u>5,784.7</u>	<u>8.26</u>	<u>10.69</u>
Total (économie)	34,225.8	100.00	70,062.7	100.00	12.68

Source: Statistique Canada, Investissements privés et publics au Canada, 61-205

Le tableau 12 met en évidence l'emploi au sein du secteur énergétique en comparaison du total de l'emploi dans tous les secteurs de l'économie entre 1973 et 1979. Il révèle que l'énergie employait 1,5 % de la population active en 1979, par rapport à 1,3 % en 1973.

TABLEAU 12
Investissements par industrie - Canada
 (millions de dollars)

	1973		1979 (prévus)		1973/79
	Total	% Distribution	Total	% Distribution	Taux de croissance (%)
Combustibles minéraux	25.5	0.34	40.8	0.47	8.1
- charbon	8.1	0.11	11.2	0.13	5.5
- pétrole brut et gaz naturel	17.4	0.24	29.8	0.34	9.4
Énergie électrique	69.8	0.94	91.1	1.05	4.5
Énergie totale (p. ex. pipelines et uranium)	<u>95.3</u>	<u>1.29</u>	<u>131.9</u>	<u>1.52</u>	<u>5.6</u>
Total des industries non agricoles	7,397	100.0	8,678	100.0	2.7

Source: Statistique Canada, Estimations du nombre de salariés par province et par industrie, 1961 à 1976 et octobre 1979, catalogues 72-516 et 72-008.

Statistique Canada, Emploi, gains et durée du travail, de janvier à septembre 1979, catalogue 72-002.

Le tableau 13 indique les principales sources de revenu des gouvernements provinciaux pendant l'année financière terminée le 31 mars 1979. Bien que la catégorie des recettes tirées des ressources soit plus vaste que l'énergie seulement, elle montre clairement l'importance relative de l'énergie pour les grandes provinces productrices.

TABLEAU 13

Recettes provinciales de diverses provenances enregistrées au cours de l'année financière se terminant le 31 mars 1979
(\$ par habitant)

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Alberta	Colombie-Britannique
RECETTES BRUTES DE PROVENANCE PROVINCIALE									
- Impôts, licences, permis, vente de biens et services, et boissons alcooliques	835	852	791	876	1,567	1,251	936	537	813
- Ressources naturelles	27	3	8	13	13	14	23	502	1,274
- Autres recettes (principalement tirées d'investissements)	131	126	108	75	156	120	143	222	369
TOTAL	1,053	982	907	964	1,742	1,385	1,103	1,723	3,061
- Recettes transférées d'autres administrations (presque exclusivement de provenance fédérale)		1,208	844	917	486	273	587	339	320
RECETTES BRUTES GÉNÉRALES	2,072	2,200	1,751	1,881	2,228	1,658	1,689	2,118	3,356
									2,043

Source: Les finances publiques provinciales. Revenus et dépenses, n° 68-205 au catalogue de Statistique Canada, 1978 (annuel).

Le tableau 14 présente un bilan financier sommaire de l'industrie de l'énergie pour 1973-1979. Le secteur de l'énergie y affiche une croissance prononcée, son actif et ses ventes étant respectivement 2½ et 3 fois plus importants au terme de la période. Étant donné que ses ventes n'ont représenté que 10 % de la totalité des ventes de 1977 des industries non financières, et que son actif a, malgré ce fait, constitué près du quart de l'actif total de ces industries, il est permis d'affirmer que ce secteur en est un à forte concentration de capital.

TABLEAU 14
Bilan financier sommaire de l'industrie de l'énergie, de 1973 à 1979
(milliards de dollars)

	Actif		Taux de croissance annuelle	Ventes		Taux de croissance annuelle
	1973	1979e		1973	1979e	
			%			%
Production de pétrole et de gaz naturel	14.6	43.8	20.1	9.7	28.9	20.0
Transport du pétrole et distri- bution du gaz	6.1	10.1	8.8	2.0	7.6	24.9
Électricité	18.9	48.2	16.9	3.0	8.6	19.2
Extraction de minéraux éner- gétiques	1.2	2.8	15.2	0.6	1.8	20.1
TOTAL	40,8	104,8	17,0	15,3	46,9	20,5

e: estimations

Industrie du pétrole et du gaz naturel

En 1979, l'industrie du pétrole et du gaz naturel était à l'origine de 42 % de l'actif total du secteur de l'énergie, et de 62 % des ventes totales de ce secteur. Ses tendances actuelles laissent prévoir que le pétrole et le gaz seront les plus importants éléments du secteur au plus tard au milieu des années 1980. Les apports considérables de ressources d'auto-financement et la tendance à réaliser de vastes projets coûteux exigeant

beaucoup de capitaux sont des traits économiques typiques de cette industrie. Par ailleurs, bien que la création de sociétés d'État, telles que Petro-Canada et l'Alberta Energy Company, ait provoqué un certain recul de la propriété étrangère au cours des dernières années, la production, le raffinage et la commercialisation de ces deux produits énergétiques se font encore aujourd'hui sous la domination d'un petit nombre de sociétés multi-nationales.

Le tableau 15 donne un aperçu des progrès et de l'importance de la production, du raffinage et de la commercialisation du pétrole et du gaz.

TABLEAU 15

Bilan financier sommaire de l'industrie du gaz et du pétrole, de 1973 à 1979
(millions de dollars)

	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1978</u>	<u>1979^e</u>
Actif total	14,569	20,990	35,033	43,791
Ventes	9,688	16,002	23,493	28,896
Ressources d'autofinancement	2,362	3,196	4,969	6,137
Immobilisations	1,796	2,517	4,731	5,076
Degré d'autofinancement(%)	131.5	127.0	105.0	120.9

e: estimations

Au cours des dernières années, l'industrie du pétrole a connu une croissance rapide et une rentabilité stable. Les raffineries ont toutefois affiché, depuis 1976, une baisse de rentabilité, imputée à leur capacité de traitement excessive et à la surveillance de l'établissement des prix des produits; mais les composantes précédentes du circuit industriel sont restées fermes. Les petites raffineries et les distributeurs indépendants de moindre importance ont éprouvé des difficultés lors du resserrement des approvisionnements, qui n'a pas eu de retombées aussi lourdes sur les grandes sociétés intégrées, capables de s'alimenter à leurs propres sources de pétrole brut canadien.

La physionomie du financement de l'industrie pétrolière se caractérise par un taux élevé de placements, qui tient en grande partie des stimulants fiscaux pour réinvestissement qui lui ont été consentis au cours des dernières années. Les grandes sociétés ont pu financer davantage leurs immobilisations à même leurs fonds autogénérés, mais les petites sociétés canadiennes très engagées dans l'exploration et la production gazière ont toujours compté sur des capitaux étrangers.

Dans les années 1970, la structure de l'industrie du pétrole a affiché deux tendances. La production du pétrole et des produits liquides extraits du gaz naturel s'est concentrée davantage entre les mains des cinq plus grandes sociétés, leur participation à la production passant de 39,2 à 42,4 %, de 1970 à 1978. Simultanément, les intérêts de la production du gaz naturel se sont répartis davantage, la participation des cinq plus grandes sociétés passant de 29,6 à 22,2 % au cours de cette période. Dans l'industrie du pétrole, les coûts et les risques inhérents à l'exploration et à la mise en valeur de nouvelles réserves de pétrole ont tendance à s'élever.

La propriété étrangère a diminué légèrement dans l'industrie du pétrole au Canada au cours des années 1970, comme en témoigne la baisse de la participation (de 76,6 à 59,7 %) et du contrôle (de 91,0 à 68,9 %) étrangers, sur le plan de l'actif, de 1970 à 1978. Sur le plan des ventes, la participation étrangère a reculé de 77,9 à 70,8 %, et le contrôle étranger, de 95,5 à 86,8 %. Ces changements tiennent en grande partie de l'entrée en scène des sociétés d'État fédérales et provinciales, notamment de Petro-Canada et de l'Alberta Energy Company.

Transport du pétrole et distribution du gaz

L'aspect physique du transport du pétrole et de la distribution du gaz comprend les conduites principales de brut et de produits de brut, les gazoducs et les réseaux de distribution du gaz naturel. Un nombre considérable de règlements fédéraux et provinciaux s'y appliquent notamment en matière de financement, de tarifs, de taux de rentabilité, de droits d'utilisation, de sûreté technique et de construction. Ce segment de l'industrie n'a connu qu'une légère croissance, aucun pipeline important n'ayant été commandé dernièrement; il en a résulté une diminution de 10 %

de sa participation dans l'actif total du secteur de l'énergie. Les années 1980 pourraient toutefois s'avérer une période de croissance prononcée, susceptible de se concrétiser, notamment, dans le prolongement, vers l'est, des systèmes d'acheminement et de distribution du gaz, dans l'aménagement du gazoduc de la route de l'Alaska (assortie d'un lien avec le delta du Mackenzie, le long de la route de Dempster), et dans la réalisation du projet Polar Gas, à partir des îles de l'Arctique.

Le tableau 16 présente un bilan financier sommaire de ce segment de l'industrie.

TABLEAU 16
Bilan financier sommaire du transport du pétrole, de 1973 à 1979
(millions de dollars)

	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1978</u>	<u>1979^e</u>
Actif total	6,008	6,997	8,996	10,063
Ventes	2,024	3,384	6,602	7,648
Ressources d'autofinancement	508	556	739	810
Immobilisations	554	610	597	616
Degré d'autofinancement (%)				
e: estimations	91.7	91.2	123.8	131.5

À la fin de 1979, les conduites de collecte et de transport du pétrole totalisaient 22 000 milles de longueur; celles du gaz, 44 000 milles. L'Interprovincial Pipe Line et la TransCanada Pipelines assurent respectivement le transport du pétrole et du gaz de l'Alberta jusqu'au milieu du pays, tandis que la Trans Mountain Oil Pipe Line achemine le pétrole de l'Alberta vers la côte ouest. La Westcoast Transmission transporte du gaz

de l'Alberta et du nord de la Colombie-Britannique jusqu'aux marchés du sud de la Colombie-Britannique et jusqu'à des points d'exportation, tandis que l'Alberta Gas Trunk Line achemine du gaz à l'intérieur des limites de l'Alberta. Les possibilités de transport à faible coût constitueront, comme par le passé, un élément essentiel dans le développement de l'industrie pétrolière canadienne dans la mesure où les ressources sont éloignées des grands centres de population. Les coûts de transport auront d'autant plus d'importance dans la prise de décision quant à la viabilité économique des projets tels que la mise en valeur des ressources des régions pionnières en pétrole et en gaz.

Les principaux réseaux de transport de gaz par pipe-line au Canada ont traditionnellement été financés par l'émission d'obligations dont le nantissement subsidiaire était assuré par des contrats de livraison de gaz à long terme ou par l'appui des actionnaires. Ces méthodes continueront vraisemblablement d'être utilisées, mais les sociétés existantes telles que la TransCanada et la Westcoast Transmission compteront davantage sur l'autofinancement. Cependant, l'ampleur de certains des projets envisagés pourrait inciter l'industrie à exiger du gouvernement qu'il se porte garant pour au moins une partie de la dette.

L'industrie du transport du pétrole et du gaz naturel se caractérise par une participation canadienne relativement élevée; en effet, 80 % de l'actif appartenait à des Canadiens en 1970, et cette proportion a légèrement augmenté jusqu'à 83,5 % en 1978. Les grandes sociétés pétrolières ont toujours détenu une part importante de cette industrie, ce qui dénote leur désir d'avoir la main haute sur le transport du pétrole à partir du puits jusqu'aux consommateurs et de s'assurer d'un accès aux réseaux de transport. On a récemment constaté que les producteurs de gaz s'appropriaient peu à peu les réseaux de transport du gaz, ce qui reflète leur désir de mieux contrôler le tracé et le rythme d'expansion des réseaux de transport.

Électricité

L'industrie de la production et du transport de l'électricité est la plus grosse industrie énergétique au Canada, compte tenu de son actif. En 1979, elle détenait environ 46 % de l'actif total du secteur de l'énergie. Cette industrie est composée de quelques rares grandes sociétés provinciales de la Couronne, et d'un grand nombre de petits services publics d'électricité, appartenant à des sociétés privées, mais une proportion importante d'électricité est produite par quelques industries de traitement des ressources pour leur propre consommation. Cette industrie se caractérise par un niveau très élevé de concentration et par un degré très faible d'appartenance étrangère.

Le tableau 17 donne un bref résumé financier de l'industrie de l'électricité.

Dans le passé, l'industrie de la production et du transport de l'électricité comptait largement sur les sources externes de financement sous forme d'obligations et de débentures, tandis que les ressources d'autofinancement représentaient une part bien moins importante. En 1978, seulement 28 % environ des immobilisations étaient financées par les ressources des sociétés. Le ratio d'endettement à long terme s'est accru et est très élevé par rapport à celui d'autres industries énergétiques, puisqu'il est d'environ douze fois plus élevé que celui de l'industrie pétrolière.

La rentabilité d'après le rendement sur le capital-actions est comparativement faible, en partie à cause des intérêts élevés de la dette, mais surtout parce que les taux sont réglementés par les autorités provinciales. La rentabilité a sensiblement augmenté ces dernières années, doublant presque entre 1975 et 1979. Les services publics qui sont des sociétés provinciales de la Couronne sont exempts de l'impôt sur le revenu.

TABLEAU 17

Résumé financier de l'industrie de l'électricité, 1973-1979

(en millions de dollars)

	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1978</u>	<u>1979^e</u>
Actif total	18,918	25,547	41,552	48,167
Ventes	2,988	2,969	7,334	8,616
Ressources				
d'autofinancement	750	799	1,701	2,509
Immobilisations	2,082	3,979	6,139	7,280
Degré				
d'autofinancement %	36.0	20.1	27.7	28.3
e - estimations				

Extraction de ressources énergétiques - l'uranium et le charbon

Ce groupe industriel du secteur de l'énergie comprend les sociétés se consacrant surtout à l'extraction de l'uranium et du charbon. Leur actif représente moins de 3 % de l'ensemble du secteur de l'énergie. Les activités d'extraction de l'uranium et du charbon sont principalement entreprises par des sociétés privées, bien que quelques sociétés de la Couronne soient actives dans ce domaine. L'industrie était très concentrée, mais on a enregistré un déclin dans la dernière décennie. Le niveau de l'appartenance et du contrôle canadiens est assez élevé et a légèrement augmenté dans les dernières années. L'industrie de l'extraction du charbon a connu une faible performance financière en raison de problèmes d'exploitation dans les mines de charbon métallurgique qui avaient été mises en production au début des années 70 pour satisfaire aux besoins des marchés d'exportation. Les performances de l'industrie de l'uranium ont généralement été meilleures que celles de l'industrie du charbon, et sa rentabilité totale a augmenté en moyenne de 27 % par an au cours des années 70.

Le tableau 18 donne un bref résumé financier de l'industrie du charbon et de l'uranium au cours des dernières années.

Les sociétés pétrolières du Canada ont commencé à s'étendre dans l'industrie de l'uranium et du charbon. Bien que leurs dépenses à cet

égard ne soient pas considérables par rapport aux investissements pétroliers totaux, elles ont représenté 63 % des immobilisations dans l'industrie du charbon en 1978. La tendance vers l'investissement accru des sociétés pétrolières dans l'industrie de l'uranium et du charbon semble maintenant bien établie.

TABLEAU 18
Résumé financier sur l'industrie de l'uranium et du charbon,
1973-1979
(en millions de dollars)

	<u>1973</u>	<u>1975</u>	<u>1978</u>	<u>1979^e</u>
Actif total	1,200	1,835	2,388	2,797
Ventes	604	1,551	1,420	1,775
Ressources d'autofinancement	79	263	377	607
Immobilisations	68	212	382	615
Degré d'autofinancement	116.0	123.9	98.7	98.7
e - estimations				

Participation du gouvernement - Petro-Canada

Petro-Canada, société fédérale de la Couronne, constitue maintenant un élément important dans la structure de l'industrie pétrolière canadienne. Cette société a été incorporée par le Parlement du Canada le 30 juillet 1975 et a entamé ses activités en janvier 1976.

La décision de faire de Petro-Canada une société pétrolière nationale s'inspirait du désir d'encourager les activités d'exploration au Canada, d'augmenter le rendement financier dont bénéficient les Canadiens grâce à l'exploitation de leurs ressources, d'augmenter la participation et le contrôle canadiens dans une industrie dominée par des entreprises étrangères, de promouvoir l'exploration des régions pionnières et la mise en valeur des sables bitumineux, de redresser la situation du Canada en ce qui concerne les importations de pétrole brut étranger, et d'aménager un "regard" sur l'industrie pétrolière afin d'aider le gouvernement fédéral à s'acquitter de ses responsabilités en matière de réglementation et de prises de décision.

La société a des pouvoirs étendus pour atteindre ses quatre objectifs principaux: se consacrer à la recherche et à la mise en valeur des

hydrocarbures, participer à des projets de recherche et de développement relatifs aux hydrocarbures, importer, produire, transporter, distribuer, raffiner et commercialiser des hydrocarbures de toutes sortes, et enfin investir dans des projets comportant des risques ou dans des entreprises privées associées à la mise en valeur, au raffinage, et à la mise en marché des ressources de la société en hydrocarbures. Elle a récemment reçu le mandat de créer une filiale qui encouragera la mise en valeur des ressources énergétiques renouvelables.

Après sa création, Petro-Canada a pris le contrôle des intérêts que détenait le gouvernement dans la Panarctic Oils Limitée, société qui avait été créée en 1967 pour assurer un degré élevé de participation canadienne dans l'exploration des îles de l'Arctique. Petro-Canada a aussi hérité de la part de 15 % que détenait le Gouvernement du Canada dans le projet de la Syncrude, le deuxième à fonctionner dans la région des sables bitumineux de l'Alberta. Ce transfert a été réalisé en avril 1976, date à laquelle Petro-Canada a aussi acquis toutes les actions en circulation de l'Atlantic Richfield Canada Ltd., qui possédait un certain nombre de concessions productrices de pétrole et de gaz naturel. En novembre 1978, Petro-Canada a acquis le contrôle de la Pacific Petroleum Ltd., ce qui lui garantissait une base plus solide dans l'Ouest du Canada en vue de la recherche, de la mise en valeur, de la production et de la distribution de pétrole et de gaz naturel selon des méthodes d'extraction traditionnelles, ainsi que sur celles des huiles lourdes. Depuis l'acquisition de la Pacific Petroleum Ltd. et ses récents achats d'actions, Petro-Canada détient un nombre important d'actions de la Westcoast Transmission, laquelle détient à son tour, avec l'Alberta Gas Trunk Line Company, un nombre important d'actions dans plusieurs entreprises en coparticipation. Depuis l'acquisition de la Pacific Petroleum, Petro-Canada détient maintenant 16,5 % des actions du projet de gazoduc de la Foothills, et par conséquent du projet de gazoduc de la route de l'Alaska. Elle a aussi acquis une raffinerie, des points de vente, une pipeline de liquides extraits du gaz naturel et une grosse usine à gaz que détenait en totalité ou en partialité la Pacific Petroleum.

Les activités internationales de Petro-Canada l'ont amenée à participer à des discussions avec les Gouvernements du Mexique et du Venezuela pour garantir au Canada l'approvisionnement de pétrole brut. La société détient aussi des intérêts dans l'exploration en mer du Nord.

Parmi les autres activités de Petro-Canada figurent un programme de recherche, une participation éventuelle à un projet de transport du gaz naturel jusqu'aux marchés de l'Est, la participation au groupe du pipeline de la Polar Gas qui se propose de construire un grand gazoduc à partir de la région arctique du Canada, et le développement du projet pilote de l'Arctique en vue de transporter du gaz naturel liquéfié (G.N.L.) par méthanier à partir de l'Extrême-Arctique. Elle a aussi participé intensivement à l'exploration au large de la côte est du Canada. Sur les 28 puits forés en 1978 dans les régions pionnières, Petro-Canada a participé aux travaux de 20 puits. Elle continue à explorer et à mettre en valeur des concessions de pétrole et de gaz naturel selon des méthodes traditionnelles dans l'Ouest canadien et elle participe au développement des huiles lourdes.

Au total, les activités de Petro-Canada mettent l'accent sur la recherche et la mise en valeur de ressources de moyen à long termes. Son rôle a stimulé le développement des ressources soit par une participation directe, soit par des investissements dans des projets. Au cours de la période de 1976 à 1979, le gouvernement fédéral a assuré un financement jusqu'à concurrence de 923,8 millions de dollars. Les activités de Petro-Canada ont abouti à d'importantes découvertes dans les îles de l'Arctique et au large de la côte est; de plus, la société poursuit un rôle actif dans le développement des régions renfermant des huiles lourdes et des sables bitumineux, projets qui contribuent tous à assurer l'approvisionnement futur du Canada en pétrole.

A N N E X E

Tableau A: Bilan des ressources canadiennes de pétrole et de gaz naturel

Tableau B: Ressources hydro-électriques au Canada

Tableau C: Commerce canadien de l'énergie, 1979

Tableau D: Fiches techniques sur l'énergie, par province

TABLEAU A

BILAN DES RESSOURCES CANADIENNES DE PÉTROLE ET DE GAZ NATUREL - 1975
(Réserves, découvertes et potentiel énergétiques)

RÉGION	Possibilités d'existence		
	"Haute" probabilité 90 %	Probabilité moyenne 50 %	Probabilité "faible" 10 %
	Ressources pétrolières (en milliards de barils)		
Sud du plateau continental de l'Atlantique	1.2	1.9	3.0
Plateau continental du Labrador et de Terre-Neuve Est	1.7	2.6	4.5
Bassins de la plate-forme stable du Nord	0.01	0.6	3.2
Basses-terres du Saint-Laurent	0.04	0.09	0.2
Ouest canadien	10.9	11.7	13.5
Partie centrale des Territoires	0.3	0.5	1.0
Delta du Mackenzie - mer de Beaufort	4.3	6.9	12
Bassin Sverdup	1.1	2.0	4.0
Zones de plissements de l'Arctique	0.5	1.8	4.3
Total canadien (régions accessibles)	25	30	43
	Ressources gazières (en billions de pieds cubes)		
Sud du plateau continental de l'Atlantique	8.6	13.2	20
Plateau continental du Labrador et de Terre-Neuve Est	18	26.7	45
Bassins de la plate-forme stable du Nord	0.4	2.3	12
Basses-terres du Saint Laurent	0.7	1.4	3.2
Ouest canadien	89	97	107
Partie centrale des Territoires	6.0	9.7	20
Delta du Mackenzie - mer de Beaufort	39	60	99
Bassin Sverdup	21	40	80
Zones de plissements de l'Arctique	2.9	11	26
Total canadien (régions accessibles)	229	227	378

TABLEAU B
RESSOURCES HYDRO-ÉLECTRIQUES AU CANADA (GWh)

	Réelles			Estimatives		
	Exploitées	Engagées	Total partiel	Exploitées	Total	% du total
Terre-Neuve	6.4	0.1	6.5	6.2	12.7	8.3
Île-du-Prince-Édouard	-	-	-	-	-	0
Nouvelle-Écosse	0.4	-	0.4	0.1	0.5	0.3
Nouveau-Brunswick	0.7	0.2	0.9	0.6	1.5	1.0
Québec	15.5	14.9	30.4	16.7	47.1	30.9
Ontario	7.1	0.1	7.1	6.2	13.3	8.7
Manitoba	3.2	1.6	4.8	3.0	7.8	5.1
Saskatchewan	0.6	-	0.6	1.1	1.7	1.1
Alberta	0.7	-	0.7	17.3	18.0	11.3
Colombie-Britannique	7.8	3.4	11.2	26.8	38.0	24.9
Yukon	0.1	-	0.1	6.0	6.1	4.0
Territoires du Nord-Ouest	0.1	-	0.1	5.9	6.0	3.9
CANADA	42.4	20.3	62.7	89.9	152.6	100.0
%	27.8	13.3	41.0	58.9	100.0	-
TWh	234.0	109. (est.)	343. (est.)	474.	816.	

TABLE C
CANADIAN ENERGY TRADE, 1979
COMMERCE CANADIEN DE L'ÉNERGIE 1979

	EXPORTS/EXPORTATIONS		IMPORTS/IMPORTATIONS		BALANCE	BALANCE 1978
	Quantity Quantité	\$(Millions) \$(Millions)	Quantity Quantité	\$(Millions) \$(Millions)	\$(Millions) \$(Millions)	\$(Millions) \$(Millions)
Crude Oil (1000 M³)						
U.S.	16735	2404	7445	1081	1323	1049
Other	-	-	27765	3327	(3197)	(2942)
TOTAL	16735	2404	35211	4408	(2074)	(1893)
Petroleum Products (1000 M³)						
U.S.	13604	1259	1586	202	1043	600
Other	2744	592	614	111	481	54
TOTAL	16348	1851	2200	320	1541	624
Natural Gas (1,000,000 M³)						
U.S.	28179	2889	3	-	2989	2190
Coal (1000 tonnes)						
U.S.	33	1	17586	864	(861)	(631)
Other	13820	731	-	-	731	620
TOTAL	13853	732	17586	864	(132)	57
Coal Products (1000 tonnes)						
U.S.	168	15	440	61	(46)	(50)
Other	80	3	54	9	(5)	(15)
TOTAL	248	18	494	70	(52)	(65)
Electricity (Mil kwh)						
U.S.	30645	729	24	1	728	477
Uranium Radioactive Ores & Concentrates						
U.S.	N/A	347	-	-	347	124
Other	N/A	32	-	-	32	43
TOTAL	N/A	379	-	-	379	207
Radioactive Elements & Isotopes						
U.S.	N/A	293	N/A	11	282	260
Other	N/A	309	N/A	1	308	175
TOTAL	N/A	602	N/A	12	590	437
Total						
U.S.	N/A	840	N/A	11	629	424
Other	N/A	341	N/A	1	340	222
TOTAL	N/A	981	N/A	12	969	646
Total Energy						
U.S.		7947		2227	5720	4097
Other		1667		3518	(1851)	(1911)
TOTAL		9614		5745	3969	2106
Total Merchandise Trade						
U.S.			Not Available			1297
Other			Not Available			788
TOTAL						2075
Energy as % of Merchandise Trade						
U.S.			Not Available			
Other			Not Available			
TOTAL						

Pétrole brut (10³ m³)

États-Unis

Autres pays

TOTAL

Produits pétroliers (10³ m³)

États-Unis

Autres pays

TOTAL

Gaz naturel (10⁶ m³)

États-Unis

Charbon (milliers de tonnes)

États-Unis

TOTAL

Produits du charbon (milliers de tonnes)

États-Unis

Autres pays

TOTAL

Électricité (millions de kWh)

États-Unis

Uranium
Minerais et concentrés radio-actifs

États-Unis

Autres pays

TOTAL

Éléments et isotopes radio-actifs

États-Unis

Autres pays

TOTAL

Total

États-Unis

Autres pays

TOTAL

Total Énergie

États-Unis

Autres pays

TOTAL

Commerce Total

États-Unis

Autres pays

TOTAL

Énergie comme part du commerce Total(%)

États-Unis

Autres pays

TOTAL

Sources: Statistics Canada, 65-202, Exports Merchandise Trade
65-203, Imports Merchandise Trade

Sources: Statistiques Canada, 65-202, Exportations, Commerce de Marchandises
65-203, Importations, Commerce de Marchandises

() Indicates net imports
() Indique les importations nettes

N.A. - Not Available
N.A. - Non Disponible

TABLEAU D

FICHES TECHNIQUES SUR L'ÉNERGIE

- Terre-Neuve
- Île-du-Prince-Édouard
- Nouvelle-Écosse
- Nouveau-Brunswick
- Québec
- Ontario
- Manitoba
- Saskatchewan
- Alberta
- Colombie-Britannique
- Canada

ABRÉVIATIONS:

- 10^9 pi³ - milliards de pieds cubes
Joule - $0,9482 \times 10^{-3}$ de Btu
G.P.L. - Gaz de pétrole liquéfié
 10^3 b/d - milliers de barils par jour
GJP - Gigajoules produites (= joules $\times 10^9$, rajustement pour rendement thermique)
TWh - terrawattsheures = kWh $\times 10^9$

FICHE TECHNIQUE SUR L'ÉNERGIE - TERRE-NEUVE

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

	<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consommation</u>	<u>Équilibre</u>
Pétrole		-	104.6 (58.4)	-104.6
Gaz		-	-	-
G.P.L., usines de gaz		-	-	-
Charbon		-	1.7 (1.0)	-1.7
Hydro-électricité		443.2 (100.0)	72.7 (40.6)	370.5
Nucléaire		-	-	-
Total		443.2 (100.0)	179.0 (100.0)	264.2

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>Taux de croissance</u>	
				<u>1973-1978</u>	<u>1978-1979</u>
2. <u>Production</u> (gaz naturel))					
Électricité (TWh)	20	45	44	17.9	-3.4

3. Consommation (Unités habituelles)

Pétrole (10^6 b/d)	47.9	50.3	46.8	1.0	-7.0
Gaz (10^9 pi ³)	-	-	-	-	-
Électricité (TWh)	5.9	8.0	8.2	6.4	3.1
Charbon (milliers de tonnes)	66	76	64	2.9	-15.8
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	-	-	-	-	-

4. Dépendance envers le combustible (%)

Primaire			
Pétrole	64.3	60.0	58.4
Gaz naturel	-	-	-
Charbon	1.0	1.1	1.0
Hydro-électricité	34.7	38.9	40.6
Nucléaire	-	-	-
Autres formes	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0

Secondaire (par ex. le transport)

Pétrole	67.6	67.2	NA
Gaz naturel	-	-	"
Électricité	30.3	30.2	"
Autres formes	2.1	2.6	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prix

Essence ordinaire (¢/gallon)	63.9	110.8	124.1
Mazout, résidentiel (¢/gallon)	31.1	59.6	66.2
Gaz naturel, résidentiel (\$/10 ⁶ pi ³)	-	-	-
Électricité, résidentiel (¢/kWh)	1.28	2.31	2.91
Secteur résidentiel (\$/GJP)			
Pétrole	2.72	5.22	5.80
Gaz naturel	-	-	-
Électricité	3.56	6.42	8.09

FICHE TECHNIQUE SUR L'ÉNERGIE - ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

	<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consommation</u>	<u>Équilibre</u>
Pétrole				
Gaz		-	23.2 (85.9)	-23.2
G.P.L.,		-	-	-
usines de gaz		-	-	-
Charbon		-	-	-
Hydro-électricité		-	3.8 (14.1)	-3.8
Nucléaire		-	-	-
Total		-	27.0 (100.0)	-27.0

				<u>Taux de croissance</u>	
	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1973-1978</u>	<u>1978-1979</u>
2. <u>Production (gaz naturel)</u>					
Électricité (TWh)	344	209	151	-9.5	-27.8

3. Consommation (Unités habituelles)

Pétrole (10^6 b/d)	12.0	10.9	10.4	-1.9	-4.6
Gaz (10^9 pi ³)	-	-	-	-	-
Électricité (GWh)	343	479	512	6.9	6.9
Charbon (milliers de tonnes)	1	-	-	-	-
G.P.L., usines de gaz	-	-	-	-	-
(10^6 b/d)					

4. Dépendance envers le combustible (%)

Primaire			
Pétrole	100.0	85.2	85.9
Gaz naturel	-	-	-
Charbon	-	-	-
Hydro-électricité	-	10.2	14.1
Nucléaire	-	-	-
Autres formes	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0

Secondaire (par ex. le transport)

Pétrole	92.4	83.5	NA
Gaz naturel	-	-	"
Electricité	7.6	14.6	"
Autres formes	-	1.9	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prix

Essence ordinaire (¢/gallon)	60.1	106.3	110.9
Mazout, résidentiel (¢/gallon)	28.2	59.6	65.9
Gaz naturel, résidentiel ($\$/10^6$ pi ³)	-	-	-
Electricité, résidentiel (¢/kWh)	1.56	4.32	4.98
Secteur résidentiel ($\$/GJP$)			
Pétrole	2.47	5.22	5.77
Gaz naturel	-	-	-
Electricité	4.33	12.00	13.83

FICHE TECHNIQUE SUR L'ÉNERGIE - NOUVELLE-ÉCOSSE

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

	<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consommation</u>	<u>Équilibre</u>
Pétrole				
Gaz		-	218.5 (78.9)	-218.5
G.P.L.,		-	-	-
usines de gaz		-	-	-
Charbon		64.4 (84.0)	42.3 (15.3)	22.1
Hydro-électricité		12.3 (16.0)	16.0 (5.8)	-3.7
Nucléaire		-	-	-
Total		<u>76.7 (100.0)</u>	<u>276.8 (100.0)</u>	<u>-200.1</u>

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>Taux de croissance</u>		
				<u>1973-1978</u>	<u>1978-1979</u>	
2. <u>Production</u> (gaz naturel)						
Électricité (TWh)		4.8	6.2	6.2	4.9	0.2
Charbon (milliers de tonnes)	1,176		2,921	2,378	20.0	-18.6

3. Consommation (Unités habituelles)

Pétrole (10^6 b/d)		96.0	99.8	97.8	0.8	-2.0
Gaz (10^9 pi ³)		-	-	-	-	-
Électricité (TWh)		5.0	6.4	6.5	4.9	2.3
Charbon (milliers de tonnes)	1,482		1,337	1,583	-2.0	18.4
G.P.L., usines de gaz		-	-	-	-	-
(10^6 b/d)						

4. Dépendance envers le combustible (%)

Primaire			
Pétrole			
Gaz naturel	81.3	83.0	78.9
Charbon	-	-	-
Hydro-électricité	14.7	13.1	15.3
Nucléaire	4.0	3.9	5.8
Autres formes	-	-	-
Total	-	-	-
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Secondaire (par ex. le transport)			
Pétrole			
Gaz naturel	72.8	67.4	NA
Electricité	-	-	"
Autres formes	12.9	17.4	"
Total	14.3	15.2	"
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	"

5. Prix

Essence ordinaire (¢/gallon)		57.4	99.6	106.5
Mazout, résidentiel (¢/gallon)		25.7	56.8	62.0
Gaz naturel, résidentiel (\$/10 ⁶ pi ³)		-	-	-
Electricité, résidentiel (¢/kWh)		1.35	3.25	3.75
Secteur résidentiel (\$/GJP)				
Pétrole		2.25	4.98	5.43
Gaz naturel		-	-	-
Electricité		3.75	9.03	10.42

FICHE TECHNIQUE SUR L'ÉNERGIE - NOUVEAU-BRUNSWICK

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

	<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consommation</u>	<u>Équilibre</u>
Pétrole		-	209.7 (47.7)	-209.7
Gaz		0.1 (0.2)	0.1 (0.0)	0.0
G.P.L.,		-	-	-
usines de gaz		9.3 (22.1)	8.1 (3.4)	1.2
Charbon		32.7 (77.7)	22.3 (9.3)	10.4
Hydro-électricité		-	-	-
Nucléaire		42.1 (100.0)	240.2 (100.0)	-198.1
Total				

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>Taux de croissance</u>	
				<u>1973-1978</u>	<u>1978-1979</u>
2. <u>Production</u> (gaz naturel)	0.1	0.1	0.1	-	-
Gaz naturel (10^9 pi ³)	6.3	7.7	9.2	4.3	18.4
Électricité (TWh)	394	347	342	-2.5	-1.4
Charbon (milliers de tonnes)					
3. <u>Consommation</u> (Unités habituelles)					

Pétrole (10^6 b/d)	77.7	86.0	93.9	2.2	9.2
Gaz (10^9 pi ³)	0.1	0.1	0.1	-	-
Électricité (TWh)	5.8	8.4	8.2	7.6	-2.5
Charbon (milliers de tonnes)	246	246	309	0.0	25.6
G.P.L., usines de gaz	0.3	-	-	-	-
(10^6 b/d)					

4. Dépendance envers le combustible (%)

Primaire	83.2	85.2	87.3
Pétrole	0.1	0.0	0.0
Gaz naturel	3.1	2.9	3.4
Charbon	13.4	11.9	9.3
Hydro-électricité	-	-	-
Nucléaire	0.2	-	-
Autres formes	100.0	100.0	100.0
Total			

Secondaire (par ex. le transport)	78.7	67.5	NA
Pétrole	-	0.1	"
Gaz naturel	18.8	28.5	"
Électricité	2.5	3.9	"
Autres formes	100.0	100.0	"
Total			

5. Prix

	56.9	96.4	102.3
Essence ordinaire (¢/gallon)	25.7	57.2	63.2
Mazout, résidentiel (¢/gallon)	4.68	5.63	5.22
Gaz naturel, résidentiel (\$/ 10^6 pi ³)	1.30	2.55	3.17
Électricité, résidentiel (¢/kWh)			
Secteur résidentiel (\$/GJP)	2.25	5.02	5.54
Pétrole	5.92	7.11	6.60
Gaz naturel	3.61	7.08	8.81
Électricité			

FICHE TECHNIQUE SUR L'ÉNERGIE - QUÉBEC

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

	1979	Production	Consommation	Équilibre
Pétrole		-	1,135.7 (47.7)	-1,135.7
Gaz		-	103.5 (4.3)	-103.5
G.P.L., usines de gaz		-	2.1 (0.1)	-2.1
Charbon		-	15.2 (0.6)	-15.2
Hydro-électricité	929.3	(100.0)	1,127.2 (47.3)	-197.9
Nucléaire	-	-	-	-
Total	929.3	(100.0)	2,383.7 (100.0)	-1,454.4

	1973	1978	1979	Taux de croissance	
				1973-1978	1978-1979
2. <u>Production</u> (gaz naturel)					
Électricité (TWh)	80	86	89	1.3	3.5

3. Consommation (Unités habituelles)

Pétrole (10^6 b/d)	514	499	508	-0.6	2.0
Gaz (10^9 pi ³)	64	93	98	8.0	5.1
Électricité (TWh)	82	110	108	6.0	-1.9
Charbon (milliers de tonnes)	996	830	640	-2.4	-27.3
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	4	1	1	-20.9	0.0

4. Dépendance envers le combustible (%)

Primaire			
Pétrole	54.4	46.7	47.7
Gaz naturel	3.2	4.1	4.3
Charbon	1.3	1.0	0.6
Hydro-électricité	40.8	48.1	47.3
Nucléaire	-	-	-
Autres formes	0.3	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0

Secondaire (par ex. le transport)

Pétrole	59.9	49.4	NA
Gaz naturel	7.3	9.5	"
Électricité	29.2	37.4	"
Autres formes	3.6	3.7	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prix

Essence ordinaire (¢/gallon)	50.9	88.8	97.7
Mazout, résidentiel (¢/gallon)	25.6	56.2	63.4
Gaz naturel, résidentiel (\$/10 ⁶ pi ³)	1.63	3.64	3.94
Électricité, résidentiel (¢/kWh)	1.19	1.90	2.20
Secteur résidentiel (\$/GJP)			
Pétrole	2.25	4.92	5.56
Gaz naturel	2.06	4.60	4.98
Électricité	3.30	5.28	6.12

FICHE TECHNIQUE SUR L'ÉNERGIE - ONTARIO

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

	1979	Production	Consommation	Équilibre
Pétrole		4.5 (0.6)	1,352.8 (40.4)	-1,348.3
Gaz		10.9 (1.3)	722.7 (21.6)	-711.8
G.P.L., usines de gaz		-	3.4 (0.1)	-3.4
Charbon		443.3 (54.9)	526.2 (15.7)	-526.2
Hydro-électricité		349.4 (43.2)	393.2 (11.8)	50.1
Nucléaire		349.4 (43.2)	349.4 (10.4)	0.0
Total		808.1 (100.0)	3,347.7 (100.0)	-2,539.6

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>Taux de croissance</u>		
				<u>1973-1978</u>	<u>1978-1979</u>	
2. <u>Production</u> (gaz naturel)		2.2	1.6	2.0	-6.2	25.0
Pétrole (10^6 b/d)		9.4	11.0	10.3	2.2	-6.4
Gaz naturel (10^9 pi ³)		80.0	102.2	109.1	5.0	6.8
Électricité (TWh)						
3. <u>Consommation</u> (Unités habituelles)						
Pétrole (10^6 b/d)		493	586	606	3.5	3.4
Gaz (10^9 pi ³)		618	695	685	2.1	0.1
Électricité (TWh)		84	102	104	3.8	2.8
Charbon (milliers de tonnes)		16,162	17,617	19,512	1.7	10.8
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)		14	2	2	-31.5	0.0
4. <u>Dépendance</u> envers le combustible (%)						

Primaire

Pétrole	38.8	40.5	40.4
Gaz naturel	23.0	22.5	21.6
Charbon	15.4	14.8	15.7
Hydro-électricité	16.7	12.5	11.8
Nucléaire	5.3	9.6	10.4
Autres formes	0.8	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0

Secondaire (par ex. le transport)

Pétrole	28.5	24.1	NA
Gaz naturel	37.2	41.2	"
Électricité	19.1	21.6	"
Autres formes	15.2	13.1	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prix

Essence ordinaire (¢/gallon)	54.9	91.6	97.7
Mazout, résidentiel (¢/gallon)	25.9	56.3	61.9
Gaz naturel, résidentiel (\$/10 ⁶ pi ³)	1.23	3.16	3.41
Électricité, résidentiel (¢/kWh)	1.17	2.37	2.50
Secteur résidentiel (\$/GJP)			
Pétrole	2.27	4.93	5.42
Gaz naturel	1.56	3.99	4.31
Électricité	3.25	6.59	6.95

FICHE TECHNIQUE SUR L'ENERGIE - MANITOBA

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

	<u>1979</u>	<u>Production</u>	<u>Consommation</u>	<u>Équilibre</u>
Pétrole				
Gaz		22.3 (9.4)	135.2 (35.8)	-112.9
G.P.L.,		-	82.9 (22.0)	-82.9
usines de gaz		-	2.1 (0.6)	-2.1
Charbon		-	9.2 (2.4)	-9.2
Hydro-électricité		214.7 (90.6)	147.7 (39.2)	67.0
Nucléaire		-	-	-
Total		237.0 (100.0)	377.1 (100.0)	-140.1

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>Taux de croissance</u>	
				<u>1973-1978</u>	<u>1978-1979</u>
2. <u>Production (gaz naturel)</u>					
Pétrole (10^6 b/d)	14	10	10	-5.8	-2.9
Electricité (TWh)	12	17	21	7.4	17.9

3. Consommation (Unités habituelles)

Pétrole (10^6 b/d)	54	61	62	2.4	1.3
Gaz (10^9 pi ³)	76	75	79	-0.4	5.5
Électricité (TWh)	11	13	14	4.2	6.9
Charbon (milliers de tonnes)	841	680	427	-4.2	37.2
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	3	1	1	-17.0	0.0

4. Dépendance envers le combustible (%)

Primaire			
Pétrole	37.2	37.2	35.8
Gaz naturel	24.5	21.8	22.0
Charbon	4.2	2.9	2.4
Hydro-électricité	32.5	37.5	39.2
Nucléaire	-	-	-
Autres formes	1.6	0.6	0.6
Total	100.0	100.0	100.0

Secondaire (par ex. le transport)

Pétrole	23.8	19.4	NA
Gaz naturel	44.2	47.1	"
Électricité	24.1	28.2	"
Autres formes	7.9	5.3	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prix

Essence ordinaire (¢/gallon)	53.3	87.3	95.9
Mazout, résidentiel (¢/gallon)	22.9	54.0	59.7
Gaz naturel, résidentiel (\$/10 ⁶ pi ³)	0.94	2.50	2.66
Électricité, résidentiel (¢/kWh)	0.86	1.90	2.21
Secteur résidentiel (\$/GJP)			
Pétrole	2.01	4.73	5.23
Gaz naturel	1.19	3.16	3.37
Électricité	2.39	5.28	6.14

FICHE TECHNIQUE SUR L'ENERGIE - SASKATCHEWAN

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

1979	Production		Consommation		Équilibre
Pétrole					
Gaz	357.4	(68.8)	158.0	(38.4)	199.4
G.P.L.,	56.3	(10.3)	137.6	(33.5)	-81.3
usines de gaz	3.4	(0.7)	4.6	(1.1)	-1.2
Charbon	76.9	(14.8)	80.7	(19.6)	-3.8
Hydro-électricité	25.4	(4.9)	30.5	(7.4)	-5.1
Nucléaire	-		-		-
Total	519.4	(100.0)	411.4	(100.0)	108.0

		Taux de croissance	
1973	1978	1973-1978	1978-1979

2. Production (gaz naturel)

Pétrole (10^6 b/d)	236	167	160	-6.7	-4.0
Gaz naturel (10^9 pi ³)	53	45	53	-3.5	19.7
Électricité (TWh)	7.4	8.9	9.1	3.6	2.7
Charbon (milliers de tonnes)	4,028	5,583	5,525	6.7	-1.0
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	3	2	2	-5.4	-4.5

3. Consommation (Unités habituelles)

Pétrole (10^6 b/d)	62	70	73	2.4	4.4
Gaz (10^9 pi ³)	119	121	131	0.4	7.8
Électricité (TWh)	7.1	8.7	9.6	4.4	9.7
Charbon (milliers de tonnes)	3,258	5,182	5,612	9.7	8.3
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	1	3	3	21.4	0.0

4. Dépendance envers le combustible (%)

Primaire	41.6	39.5	38.4
Pétrole	37.6	33.4	33.5
Gaz naturel	13.6	19.2	19.6
Charbon	6.7	6.7	7.4
Hydro-électricité	-	-	-
Nucléaire	0.5	1.2	1.1
Autres formes	100.0	100.0	100.0
Total			

Secondaire (par ex. le transport)	25.6	23.7	NA
Pétrole	55.3	55.6	"
Gaz naturel	15.8	16.7	"
Électricité	3.3	4.0	"
Autres formes	100.0	100.0	"
Total			

5. Prix

	52.2	94.2	95.9
Essence ordinaire (¢/gallon)	22.9	54.4	59.8
Mazout, résidentiel (¢/gallon)	0.82	2.12	2.24
Gaz naturel, résidentiel ($\$/10^6$ pi ³)	1.30	2.34	2.34
Électricité, résidentiel (¢/kWh)			
Secteur résidentiel ($\$/GJ$)	2.01	4.77	5.24
Pétrole	1.03	2.60	2.84
Gaz naturel	3.61	6.50	6.50
Électricité			

FICHE TECHNIQUE SUR L'ÉNERGIE - ALBERTA

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

	1979	Production	Consommation	Équilibre
Pétrole		3,118.4 (50.5)	353.4 (31.7)	2,765.0
Gaz		2,388.3 (38.7)	519.8 (46.6)	1,868.5
G.P.L., usines de gaz		306.0 (5.0)	43.4 (3.9)	262.6
Charbon		348.9 (5.6)	186.7 (16.7)	162.2
Hydro-électricité		14.9 (0.2)	11.9 (1.1)	3.0
Nucléaire		-	-	-
Total		6,176.5 (100.0)	1,115.2 (100.0)	5,061.3

	1973	1978	1979	Taux de croissance	
				1973-1978	1978-1979
2. Production (gaz naturel)					
Pétrole (10^6 b/d)	1,647	1,214	1,396	-5.6	15.0
Gaz naturel (10^9 pi ³)	1,955	2,117	2,265	1.6	7.0
Électricité (TWh)	14	19	22	7.1	12.7
Charbon (milliers de tonnes)	9,196	14,764	16,444	9.9	11.4
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	140	159	212	2.5	33.6

3. Consommation (Unités habituelles)

Pétrole (10^6 b/d)	106	134	155	4.8	15.7
Gaz (10^9 pi ³)	311	444	493	7.4	11.1
Électricité (TWh)	14	19	21	7.0	11.5
Charbon (milliers de tonnes)	5,167	8,786	10,282	11.2	17.0
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	17	19	31	3.0	61.9

4. Dépendance envers le combustible (%)

Primaire	34.1	31.1	31.7
Pétrole	47.3	47.7	46.6
Gaz naturel	12.5	16.2	16.7
Charbon	2.3	1.9	1.1
Hydro-électricité	-	-	-
Nucléaire	3.8	3.1	3.9
Autres formes	100.0	100.0	100.0
Total			
Secondeaire (par ex. le transport)	11.6	9.4	NA
Pétrole	70.2	74.3	"
Gaz naturel	12.6	12.7	"
Électricité	5.6	3.6	"
Autres formes	100.0	100.0	"
Total			

5. Prix

Essence ordinaire (¢/gallon)	51.8	73.9	78.2
Mazout, résidentiel (¢/gallon)	22.1	53.6	58.9
Gaz naturel, résidentiel (\$/10 ⁶ pi ³)	0.58	1.68	1.81
Électricité, résidentiel (¢/kWh)	1.19	2.04	2.30
Secteur résidentiel (\$/GJP)	1.93	4.69	5.16
Pétrole	0.73	2.12	2.29
Gaz naturel	3.31	5.67	6.39
Electricité			

FICHE TECHNIQUE SUR L'ÉNERGIE - COLOMBIE-BRITANNIQUE

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

	1979	Production	Consommation	Équilibre
Pétrole		89.3 (7.6)	420.1 (41.0)	-330.8
Gaz		366.0 (31.1)	183.4 (17.9)	182.6
G.P.L., usines de gaz		5.1 (0.4)	4.7 (0.5)	0.4
Charbon		285.9 (24.3)	6.6 (0.6)	279.3
Hydro-électricité		429.7 (36.5)	409.6 (40.0)	20.1
Nucléaire		-	-	-
Total		1,176.0 (100.0)	1,024.4 (100.0)	151.6

	1973	1978	1979	Taux de croissance	
				1973-1978	1978-1979

2. Production (gaz naturel)

Pétrole (10^6 b/d)	62	38	40	-9.3	6.1
Gaz naturel (10^9 pi ³)	425	302	347	-6.6	14.9
Électricité (TWh)	38	43	43	2.4	1.5
Charbon (milliers de tonnes)	7,773	9,988	11,702	5.1	17.2
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	4	3	3	-2.9	6.5

3. Consommation (Unités habituelles)

Pétrole (10^6 b/d)	161	175	188	1.6	7.7
Gaz (10^9 pi ³)	186	160	174	-2.9	8.6
Électricité (TWh)	34	40	41	3.6	2.8
Charbon (milliers de tonnes)	363	184	258	-12.7	40.2
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	4	3	3	-6.9	0.0

4. Dépendance envers le combustible (%)

Primaire	41.0	40.3	41.0
Pétrole	22.3	17.4	17.9
Gaz naturel	1.1	0.5	0.6
Charbon	34.8	41.3	40.0
Hydro-électricité	-	-	-
Nucléaire	0.8	0.5	0.5
Autres formes	100.0	100.0	100.0
Total			
Secondaire (par ex. le transport)	33.0	28.6	NA
Pétrole	33.4	35.9	"
Gaz naturel	30.0	32.5	"
Électricité	3.6	3.0	"
Autres formes	100.0	100.0	"
Total			

5. Prix

	52.8	88.7	95.9
	26.2	57.4	63.1
Essence ordinaire (¢/gallon)	1.24	2.49	2.68
Mazout, résidentiel (¢/gallon)	1.15	2.00	2.50
Gaz naturel, résidentiel (\$/10 ⁶ pi ³)			
Électricité, résidentiel (¢/kWh)	2.29	5.03	5.53
Secteur résidentiel (\$/GJP)	1.56	3.15	3.39
Pétrole	3.20	5.56	6.95
Gaz naturel			
Électricité			

I
FICHE TECHNIQUE SUR L'ÉNERGIE - CANADA

1. Équilibre de l'énergie primaire, pétajoules (10^{15} joules)

	1979	Production	Consommation	Équilibre
Pétrole				
Gaz		3,599 (34.5)	4,135 (43.9)	-536
G.P.L.,		2,822 (27.1)	1,751 (18.6)	1,071
usines de gaz		315 (3.0)	61 (0.7)	254
Charbon		785 (7.5)	877 (9.3)	-92
Hydro-électricité		2,552 (24.5)	2,241 (23.8)	311
Nucléaire		349 (3.4)	349 (3.7)	0
Total		10,422 (100.0)	9,414 (100.0)	1,008

	1973	1978	1979	Taux de croissance	
				1973-1978	1978-1979

2. Production (gaz naturel)

Pétrole (10^6 b/d)	1,963	1,433	1,611	-6.1	12.5
Gaz naturel (10^9 pi ³)	2,444	2,475	2,676	0.3	8.1
Électricité (TWh)	263	336	352	5.0	4.8
Charbon (millions de tonnes)	23	34	36	8.3	8.3
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	147	164	218	2.2	32.6

3. Consommation (Unités habituelles)

Pétrole (10^6 b/d)	1,634	1,780	1,851	1.7	4.0
Gaz (10^9 pi ³)	1,374	1,578	1,660	2.8	5.2
Électricité (TWh)	249	317	323	4.9	1.9
Charbon (millions de tonnes)	29	35	39	4.1	10.6
G.P.L., usines de gaz (10^6 b/d)	44	31	43	-7.0	39.3

4. Dépendance envers le combustible (%)

Primaire			
Pétrole	46.4	44.0	43.9
Gaz naturel	18.4	18.4	18.6
Charbon	8.5	8.8	9.3
Hydro-électricité	23.9	24.9	23.8
Nucléaire	1.9	3.4	3.7
Autres formes	0.9	0.5	0.7
Total	100.0	100.0	100.0

Secondaire (par ex. le transport)

Pétrole	39.0	32.1	NA
Gaz naturel	30.1	34.7	"
Électricité	22.1	25.6	"
Autres formes	8.8	7.6	"
Total	100.0	100.0	"

5. Prix

Essence ordinaire (¢/gallon)	54.1	91.8	99.6
Mazout, résidentiel (¢/gallon)	26.8	56.8	65.0
Gaz naturel, résidentiel (\$/10 ⁶ pi ³)	1.04	2.56	2.76
Électricité, résidentiel (¢/kWh)	1.17	2.18	2.45
Secteur résidentiel (\$/GJP)			
Pétrole	2.35	4.98	5.70
Gaz naturel	1.32	3.23	3.49
Électricité	3.25	6.06	6.81



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. M. A. Cohen, Deputy Minister;

Mr. Ross Toombs, Senior Advisor, Energy Policy Coordination.

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. M. A. Cohen, sous-ministre;

M. Ross Toombs, conseiller principal, Coordination de la politique énergétique.

13
N1/



First Session
Thirty-second Parliament, 1980

Première session,
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

DEPOSITED LIBRARY MATERIAL

Wednesday, July 16, 1980

Le mercredi 16 juillet 1980

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Complete proceedings on:

Seule et unique séance sur:

The Examination of Bill C-30,
"An Act to provide supplementary borrowing authority
for the fiscal year 1980-81"

L'étude du Bill C-30,
«Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire
pour l'année financière 1980-81»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Wednesday, July 16, 1980

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Langlois, seconded by the Honourable Senator Goldenberg, for the second reading of the Bill C-30, intituled: "An Act to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1980-81".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Goldenberg, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 16 juillet 1980

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Langlois, appuyé par l'honorable sénateur Goldenberg, tendant à la deuxième lecture du Bill C-30, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1980-81».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois, sur division.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Goldenberg, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JULY 16, 1980
(10)

[Text]

Pursuant to adjournment the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 4:30 p.m. to consider Bill C-30, "An Act to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1980-81".

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Barrow, Benidickson, Charbonneau, Doody, Leblanc, Murray, Roblin, Sparrow, Thériault. (10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Langlois.

The following witnesses were heard:

Mr. John Evans, Parliamentary Secretary to Minister of Finance;

Mr. S. J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance.

A paper entitled "Background information on an Act to provide supplementary borrowing authority for fiscal year 1980-81" prepared by the Department of Finance was ordered to be printed as Appendix "8-A" to these proceedings.

The Committee agreed to report Bill C-30 "An Act to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1980-81" without amendment.

At 6:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 JUILLET 1980
(10)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour étudier le bill C-30, «Loi attribuant un pouvoir d'emploi supplémentaire pour l'année financière 1980-81».

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Barrow, Benidickson, Charbonneau, Doody, Leblanc, Murray, Roblin, Sparrow, Thériault. (10)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Langlois.

Les témoins suivants sont entendus:

M. John Evans, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

M. S. J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances.

Il est ordonné qu'un document intitulé «Notes historiques relatives à une Loi prévoyant l'octroi d'un pouvoir d'emprunt supplémentaire au cours de l'exercice financier 1980-81», préparé par le ministère des Finances, soit joint aux présentes délibérations (*Appendice «8-A»*).

Le Comité convient de faire rapport du bill C-30 «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1980-81» sans amendement.

A 18 heures, le Comité suspend ses travaux, jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

July 16, 1980

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-30, "An Act to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1980-81", has, in obedience to the order of reference of Wednesday, July 16, 1980, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le 16 juillet 1980

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales auquel on a renvoyé le bill C-30, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1980-81», a conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 16 juillet 1980, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

D. D. Everett

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, July 16, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred Bill C-30, to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1980-81, met this day at 4.45 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us, as a result of a reference from the Senate about 20 minutes ago, Bill C-30, to provide supplementary borrowing authority for the fiscal year 1980-81. Copies of the bill have been distributed.

We have with us Mr. John Evans, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance, and Mr. Steve J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance.

Do you have an opening statement, Mr. Evans?

Mr. John Evans, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance: Let me at the outset, Mr. Chairman, thank honourable senators for coming together at such short notice to consider this bill. I have with me a statement that was provided to the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. If you have the facility to do so here, I am agreeable to having copies of this made and distributed to honourable senators. It contains a large volume of information in a very compact form and is something which the members of the House of Commons committee found very helpful. So, perhaps I might just table that. I think it will assist honourable senators in considering the bill.

The Chairman: We shall have that statement printed, then, and distributed to honourable senators.

Mr. Evans: As honourable senators are aware, the amount of the borrowing authority requested in Bill C-30 is \$12 billion, to take the government through to March 31, 1981, with that full authority lapsing as of that date. In other words, it cannot be carried beyond March 31, 1981, and that is consistent with borrowing bills which have come before Parliament over the last two years. There was a bill in a previous Parliament representing a borrowing authority of \$2.9 billion that has carried forward from fiscal year 1978-79. That is the borrowing authority which the government has been using to finance its operations to this point in time.

The figures we had, as of the time we appeared before the committee of the House of Commons, were that we had somewhere in the range of \$69 million left in borrowing authority, and that, after some international transactions, had increased into the range of \$90 million remaining as of July 1.

Senator Benidickson: How much did you say was remaining of the \$69 million?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 16 juillet 1980

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été déféré le bill C-30 visant à attribuer un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1980-1981, se réunit aujourd'hui à 16 h 45 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, il y a une vingtaine de minutes, le Sénat nous a déféré pour étude le bill C-30 visant à attribuer un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour l'année financière 1980-1981. Des exemplaires du projet de loi vous ont été distribués.

Nous accueillons aujourd'hui MM. John Evans, député et secrétaire parlementaire du ministre des Finances, et Steve J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances.

Désirez-vous faire une déclaration préliminaire, Monsieur Evans?

M. John Evans, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances: Permettez-moi d'abord, monsieur le président, de remercier les honorables sénateurs de s'être réunis pour étudier ce projet de loi malgré le court préavis. J'ai apporté un document qui a été présenté au Comité des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes. Si c'est possible, je suis disposé à ce qu'on en fasse des copies à l'intention des honorables sénateurs. Ce document concis contient une foule de renseignements que les membres du comité de la Chambre des communes ont jugé fort utiles. Je crois donc que je déposerai simplement ce document. Il aidera sans doute les honorables sénateurs à étudier le projet de loi.

Le président: Nous ferons donc imprimer ce mémoire qui sera ensuite distribué aux sénateurs.

M. Evans: Comme les honorables sénateurs le savent, le pouvoir d'emprunt supplémentaire demandé en vertu du bill C-30 est de \$12 milliards, somme qui permettra au gouvernement de se rendre jusqu'au 31 mars 1981, date à laquelle ce pouvoir expirera. En d'autres termes, ce pouvoir ne pourra pas être reporté au-delà du 31 mars 1981, ce qui est conforme aux projets de loi visant à autoriser des emprunts présentés au Parlement au cours des deux dernières années. Lors d'une législature précédente, on a présenté un projet de loi visant à autoriser un emprunt de \$2,9 milliards qui a été reporté de l'exercice financier 1978-1979. C'est en vertu de ce pouvoir d'emprunt que le gouvernement a pu jusqu'à maintenant financer ses activités.

Lorsque nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes, il restait encore, selon les chiffres qui nous ont été fournis, \$69 millions de ce pouvoir d'emprunt. À l'issue de certaines transactions internationales, ce montant est passé au 1^{er} juillet, à \$90 millions.

Le sénateur Benidickson: Combien avez-vous dit qu'il restait des \$69 millions?

[Text]

Mr. Evans: As a result of some additional international transactions, senator, the balance went from \$69 million to \$90 million, with the result that as of July 1 we had approximately \$90 million to \$95 million of borrowing authority remaining.

Senator Benidickson: That is exclusive of this bill?

Mr. Evans: That is correct, senator. Our estimate is that the financial position of the government would be in serious straits by the first part of July to mid-August.

To give you a more precise and detailed description of the current state of affairs, I shall ask Mr. Handfield-Jones to give you the latest information that we have, following which we could perhaps entertain questions from honourable senators.

The Chairman: Mr. Handfield-Jones.

Mr. Steve J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, as the Parliamentary Secretary to the Minister has said, we have been operating this fiscal year on non-lapsing authority from earlier legislation, and this is now virtually exhausted. We have remaining in the neighbourhood of \$100 million, which of course is not sufficient to provide for a continuation of our practice of raising new money through the issue of treasury bills, let alone for the market issue which we are planning for August 1, on the assumption that this additional borrowing authority is granted. It is expected that the announcement of the August 1 issue will be made on Friday if the borrowing authority is provided in time for the necessary order in council to be approved.

Senator Benidickson: In what gross sum?

Mr. Handfield-Jones: That has not yet been finally decided, senator, since it cannot go to council before the borrowing authority has been granted. Without the opportunity to raise funds on August 1—and I think you can assume that we would again raise, as we have raised on a number of occasions in the recent past, a substantial amount of new money—we would expect that our cash balances would be very seriously depleted by early in August.

That concludes my opening remarks, Mr. Chairman.

The Chairman: We have the Deputy Leader of the Opposition here, Senator Roblin. Would you like to lead off the questioning?

Senator Roblin: I would prefer, Mr. Chairman, that Senator Doody, who was our lead-off speaker in the Senate on the motion for the second reading of this bill, start the ball rolling with any questions he might have.

The Chairman: It is my intention, then, to have Senator Doody, to be followed by Senator Leblanc.

Senator Doody: The answers to some of my questions may very well be found in government publications; and, if so, I apologize in advance. The \$12 billion in borrowing, as I understand it, is exclusive of debt redemption or rollovers, or repayments, or what-have-you.

Mr. Evans: That is the net amount, yes.

[Traduction]

M. Evans: A l'issue de certaines transactions internationales supplémentaires, sénateur, le solde est passé de \$69 à \$90 millions. Par conséquent, au 1^{er} juillet, il restait de \$90 à \$95 millions de ce pouvoir d'emprunt.

Le sénateur Benidickson: Cette somme ne comprend pas l'emprunt demandé en vertu de ce projet de loi?

M. Evans: C'est exact, sénateur. Nous prévoyons que le gouvernement se trouvera en mauvaise posture financière vers le début de juillet ou la mi-août.

Afin de vous expliquer plus à fond et plus précisément la situation actuelle, je demanderai à M. Handfield-Jones de vous communiquer les derniers renseignements que nous possédons à ce sujet. Nous répondrons ensuite à vos questions.

Le président: La parole est à vous, Monsieur Handfield-Jones.

M. Steve J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances: Monsieur le président, comme le secrétaire parlementaire du ministre vient de le dire, le gouvernement a fonctionné cette année financière en vertu de crédits inutilisés approuvés par une loi précédente, mais ces fonds sont presque épuisés. Il nous reste quelque \$100 millions, ce qui ne suffit évidemment pas à nous permettre d'obtenir de nouveaux crédits par l'émission de bons du trésor, sans mentionner la vente sur le marché de ces bons que nous avons prévue pour le 1^{er} août en espérant que ce pouvoir d'emprunter supplémentaire serait approuvé. On prévoit annoncer dès vendredi l'émission du 1^{er} août si le pouvoir d'emprunt est approuvé en temps voulu pour qu'un décret puisse être promulgué.

Le sénateur Benidickson: Quelle en sera la somme brute?

M. Handfield-Jones: La somme n'a pas encore été fixée, sénateur, puisque je ne peux pas soumettre une demande au Conseil avant que le pouvoir d'emprunt n'ait été approuvé. Si l'on ne nous permet pas de rassembler des fonds importants le 1^{er} août, comme nous l'avons fait à de nombreuses reprises dernièrement, nous croyons que notre encaisse sera presque épuisée dès le début d'août.

Je n'ai rien à ajouter, monsieur le président.

Le président: Je demanderai au leader adjoint de l'Opposition, le sénateur Roblin, d'ouvrir la période des questions.

Le sénateur Roblin: Je préférerais, monsieur le président, que le sénateur Doody le fasse, puisqu'il a été le premier à prendre la parole au Sénat à ce sujet lors de la présentation en deuxième lecture du projet de loi.

Le président: Dans ce cas, je demanderai au sénateur Leblanc de prendre la relève après le sénateur Doody.

Le sénateur Doody: Comme les réponses à mes questions se trouvent sans doute dans quelque publication du gouvernement, je m'en excuse à l'avance. Si je ne m'abuse, cet emprunt de \$12 milliards ne comprend pas le remboursement de la dette, ou le roulement. Ces \$12 milliards représentent de nouveaux crédits.

M. Evans: Oui, c'est le montant net.

[Text]

Senator Doody: These amounts are legislative or statutory— the rollovers, and so on—so this \$12 billion represents new money?

Mr. Evans: It is new borrowing authority, that is correct.

Senator Doody: Is there a breakdown in terms of how much is going to be raised internally by way of the sale of treasury bills or Canada Savings Bonds, or even marketable securities here in Canada as opposed to borrowing made abroad?

Mr. Evans: I think Mr. Handfield-Jones would be the better one to respond to the question of foreign borrowings.

Mr. Handfield-Jones: Mr. Chairman, the request for the borrowing authority in the amount of \$12 billion is based upon the projection of requirements for this fiscal year, as set out by the Minister of Finance in April. That figure represents the financial requirements of the government, excluding foreign exchange transactions. So, it really was intended to provide for the borrowing in Canada.

As Senator Doody knows, it is our practice to seek to finance in Canada to the extent required for our domestic transactions and only to seek funds in foreign capital markets to cover any requirements for the Exchange Fund to handle our exchange market stabilization operations, and those are inherently unpredictable.

In fact, in the course of this fiscal year there was a period of continuing weakness in the Canadian dollar, with the result that a further drawing of \$300 million was made on our U.S. dollar credit lines with banks; but subsequently the Canadian dollar has turned around and we have been able to pay off our drawing on the standbys. We now have no liabilities in foreign currencies under those drawings, and we would not expect to have further recourse to foreign currency financing, unless the Canadian dollar weakens to the point where we had substantial losses of U.S. dollars from the Exchange Fund and needed to replenish them.

So, the short answer is that this amount is intended to provide for our Canadian dollar domestic financings.

Senator Doody: So, the \$12 billion will be borrowed in Canada if you can manage it?

Mr. Handfield-Jones: Yes. I should add, however, that while that has been the expectation and the planning basis, that number, as in the past, also provides notionally for a margin of contingencies, and one such contingency would be the need to draw on our foreign currency credit lines. Our foreign currency credit lines at the present time amount to \$5.5 billion, and we pay standby charges on those lines. It has always been the view of the government that it is irresponsible to pay standby charges on lines for which there is not authority for use. So, among the margin of contingencies included in the \$12 billion would be the possible contingency—not the expected contingency, but the possible contingency—of foreign currency financing.

[Traduction]

Le sénateur Doody: S'agit-il de postes statutaires ou bien l'affutations de crédits? Je veux parler des refinancements et du reste. Ces 12 milliards en question sont donc de l'argent nouveau?

M. Evans: En effet, il s'agit d'un pouvoir d'emprunt supplémentaire.

Le sénateur Doody: Sait-on combien d'argent sera recueilli au pays par la vente de bons du trésor ou d'obligations d'épargne du Canada ou même de titres négociables par opposition au montant qui sera emprunté à l'étranger?

M. Evans: Je crois que M. Handfield-Jones serait mieux en mesure de vous répondre au sujet des emprunts à l'étranger.

M. Handfield-Jones: Monsieur le Président, demander un pouvoir d'emprunt de \$12 milliards se fonde sur la projection des besoins pour cette année financière, définie en avril par le ministre des Finances. Ce montant représente les besoins financiers du gouvernement, à l'exclusion des opérations en devises étrangères. Il s'agissait donc de pourvoir aux emprunts faits au Canada.

Comme le sait le sénateur Doody, nous avons l'habitude de chercher au Canada les fonds nécessaires au financement de nos transactions nationales et de ne passer par les marchés des capitaux étrangers que lorsque le Fonds des changes doit être alimenté pour que soient effectuées les opérations de stabilisation du marché des changes et celles qui sont imprévisibles en soi.

En fait, au cours de cette année financière, le dollar canadien a connu une période de faiblesse continue, de sorte que nous avons dû retirer des banques \$300 millions de plus sur notre marge de crédit en dollars américains; mais par la suite le dollar canadien s'est redressé et nous avons pu rembourser ce que nous avions puisé dans les réserves. Actuellement, ces comptes n'accusent plus de passif en devises étrangères, et nous ne prévoyons pas de recourir davantage au financement en devises étrangères, à moins que le dollar canadien ne tombe au point que le Fonds des changes n'accuse de trop importantes pertes en dollars américains et que nous devions le réapprovisionner.

Ainsi, pour vous répondre brièvement, ce montant est prévu pour pourvoir à nos financements internes en dollars canadiens.

Le sénateur Doody: Ainsi, les \$12 milliards seront empruntés au Canada si la chose est possible?

M. Handfield-Jones: Oui. Je dois cependant ajouter que si c'est ce qui a été prévu et planifié, comme dans le passé ce montant prévoit aussi en principe une marge d'imprévu, l'un étant la nécessité de puiser dans notre marge de crédit en devises étrangères. Pour le moment, celle-ci s'élève à \$5.5 milliards, et nous payons des frais de droit d'accès. Le gouvernement a toujours considéré qu'il était irresponsable de payer des frais pour droit d'accès à des marges de crédit pour lesquelles il n'existait pas de pouvoir d'utilisation. Ainsi, dans la marge d'éventualités incluses dans les \$12 milliards, il y aurait l'éventualité possible—non prévue mais possible—du financement en devises étrangères.

[Text]

Senator Doody: There is a clause in the bill which allows for that eventuality or possibility.

Mr. Handfield-Jones: Yes.

Senator Doody: Do we have large amounts of foreign borrowings now? I am thinking primarily of the more exotic currencies, such as the yen, Swiss franc and German mark. Does the Government of Canada, or Canada, have much exposure in the wild fluctuations of the currency exchange rates in such currencies, or are we pretty much in the American dollars and Euro dollars?

Mr. Handfield-Jones: Mr. Chairman, I would hate to characterize any amount in the billions of dollars as "not large," but relative to our domestic debt—

Senator Doody: I am finding it difficult to grasp the immensity of it, but I am trying.

Mr. Handfield-Jones: Our foreign currency debt is a small proportion of our total debt. There are some small foreign currency issues outstanding from the drawings of the early 1960s, but in the period from April, 1978 to March, 1979, which was the period of the greatest weakness of the Canadian dollar, the government did undertake a series of foreign currency operations: two in the United States, one in Germany, one in Japan and one in Switzerland. The total amount of those in Canadian-dollar equivalents converted at the time of issue was in the order of \$4 billion. I would be pleased to give the details of those issues, if senators were interested.

Senator Doody: May I just refer back to the \$12 billion which it is hoped will be raised in Canada? Is there an expectation that Canada Savings Bonds can account for a reasonable amount of that? My memory tells me that the minister did not expect to have a large amount of money from Canada Savings Bonds this particular year, the interest rates being what they are.

Mr. Evans: I do not think it was a matter of whether he expected he would be able to or not; it was a matter of policy, and the policy in the past has been to try to phase down the dependency on Canada Savings Bonds and go more to marketable securities, whether they be in bonds or treasury bills.

That has been the policy, and as a result Canada Savings Bonds have diminished as a proportion of the total issue in any one year, and we would expect that in the coming year that trend will continue and that Canada Savings Bonds will play a smaller role than they have traditionally in the past, and that greater weight will be put on the other marketable securities.

Senator Doody: Perhaps you could explain the philosophy behind that. It has always seemed to me to be a good and noble thing for the Canadian public to invest in their own future with some of their dollars.

Mr. Evans: They are not precluded from investing in Canada Savings Bonds.

Senator Doody: I mean, in reasonable amounts. I do not mean in marketable securities. I cannot imagine too many of

[Traduction]

Le sénateur Doody: Une disposition du projet de loi prévoit cette éventualité ou possibilité.

M. Handfield-Jones: En effet.

Le sénateur Doody: Nos emprunts en devises étrangères sont-ils élevés pour le moment? Je pense essentiellement aux devises les moins courantes, comme le yen, le franc suisse et le mark. Le gouvernement du Canada, ou le Canada, sont-ils très touchés par les fluctuations extrêmes du taux de change de ces devises, ou sommes-nous limités aux fluctuations des dollars américains et des eurodollars?

M. Handfield-Jones: Monsieur le président, j'hésiterai à caractériser de sommes «modestes» des milliards de dollars mais par rapport à notre dette nationale...

Le sénateur Doody: J'ai du mal à concevoir des sommes aussi considérables, mais j'essaie.

M. Handfield-Jones: Notre dette en devises étrangères constitue une proportion limitée du total de notre dette. Il y a quelques petites émissions en devises étrangères, datant des tirages du début des années 1960, qui n'ont pas encore été payées, mais entre avril 1978 et mars 1979, période où le dollar canadien a été le plus faible, le gouvernement a effectué une série de transactions en devises étrangères, deux aux États-Unis, une en Allemagne, une au Japon et une en Suisse. Leur montant total en dollars canadiens converti à la date de l'émission s'élevait à environ \$4 milliards. Je serais heureux de donner des détails sur ces émissions si les sénateurs s'y intéressent.

Le sénateur Doody: Puis-je revenir aux \$12 milliards que l'on espère réunir au Canada? S'attend-on à ce que les obligations d'épargne du Canada permettent d'en obtenir une proportion raisonnable? Je me souviens que le Ministre n'espérait pas grand-chose des obligations d'épargne du Canada cette année-là, à cause des taux d'intérêts.

M. Evans: Je ne pense pas que son point de vue intervenait vraiment; c'était plutôt une question de politique, et dans le passé il était prévu d'essayer de diminuer progressivement la dépendance par rapport aux obligations d'épargne du Canada pour donner la préférence à des valeurs négociables, en bons ou billets du Trésor.

Avec cette politique, les obligations d'épargne du Canada ont diminué en proportion du total des émissions pour toute année, nous envisageons que cette tendance se maintiendra l'an prochain, que le rôle des obligations d'épargne du Canada sera moindre que celui qu'elles ont traditionnellement joué dans le passé, et qu'un plus grand poids sera accordé aux autres valeurs négociables.

Le sénateur Doody: Vous pourriez-vous peut-être nous expliquer comment cela se justifie. Il m'a toujours semblé bon et noble que le public canadien investisse dans son propre avenir.

M. Evans: On ne l'empêche pas d'investir en obligations d'épargne du Canada.

Le sénateur Doody: Je veux dire dans une proportion raisonnable. Je ne veux pas dire en valeurs négociables. Je ne peux

[Text]

my neighbours rushing out to buy marketable securities when they come on the market, but I do visualize them and their children saving Canadian dollars to buy Canada Savings Bonds. That is actively discouraged now, is that what I am to gather?

Mr. Evans: I would not say it is actively discouraged at all.

Senator Doody: Do you say it is a matter of policy?

Mr. Evans: It is a matter of becoming dependent more heavily on marketable securities.

Senator Doody: The policy would be to discourage rather than to encourage the buying of Canada Savings Bonds?

Mr. Evans: I would not say to discourage at all, no. It is to depend more heavily on marketable securities.

Senator Doody: I am talking about Canada Savings Bonds specifically in this instance.

Mr. Evans: Perhaps Mr. Handfield-Jones could add more to what I have said.

Mr. Handfield-Jones: Certainly, I would stress that the government continues fully to recognize the value of Canada Savings Bonds as a vehicle for the small investor. There is no intention of changing that. Undoubtedly, there will continue to be full facilities offered and encouragement given to small investors to buy Canada Savings Bonds, either for cash or through the payroll saving system, which is regarded as a very valuable social opportunity. What I think has happened is that the active pursuit of money through this form—which has involved very large purchase limits, much larger holdings, individual holdings, and the offering of very attractive yields—appeared not to be the most prudent way of managing the government's finances, given both the fact that Canada Savings Bonds tend to be a relatively expensive form of money to the government and the fact that their instant cashability does introduce an element of vulnerability for the government, as we saw earlier this year when there were substantial redemptions of Canada Savings Bonds.

So it is not in any sense a wish to reduce encouragement of savings by individual Canadians in amounts appropriate to small savings through this form but, rather, to replace larger holdings of Canada Savings Bonds by holdings of marketable securities.

Senator Doody: Perhaps we could come back to that later. For the moment, how much of the \$12 billion do you feel would be dedicated to the oil import compensation fund, which is primarily an eastern Canada expense? I have heard various amounts, from \$3 billion to \$5 billion. Will the money for that come from this \$12 billion, or is there some other source to account for it?

[Traduction]

pas imaginer qu'un très grand nombre de mes voisins se précipitent pour acheter des valeurs négociables lorsqu'elles se présentent sur le marché, alors que je les vois, ainsi que leurs enfants, économiser des dollars canadiens pour acheter des obligations d'épargne du Canada. Dois-je comprendre que les gens sont actuellement dissuadés d'en acheter?

M. Evans: Je ne dirai pas cela du tout.

Le sénateur Doody: S'agit-il selon vous d'une question de politique?

M. Evans: C'est que la dépendance à l'égard des valeurs négociables devient plus grande.

Le sénateur Doody: La politique est-elle de décourager plutôt que d'encourager l'achat d'obligations d'épargne du Canada?

M. Evans: Je ne dirai pas du tout de décourager, mais encore une fois, cela dépend bien davantage des valeurs négociables.

Le sénateur Doody: Dans ce cas, je parle précisément des obligations d'épargne du Canada.

M. Evans: M. Handfield-Jones pourrait peut-être ajouter quelque chose à ce que je viens de dire.

M. Handfield-Jones: Certainement; je soulignerais que le gouvernement continue à reconnaître la valeur des obligations d'épargne du Canada pour les petits investisseurs. Il n'a nullement l'intention de changer cela. Il ne fait aucun doute que toutes les facilités seront offertes à ceux, d'entre eux qui seront encouragés à acheter des obligations d'épargne du Canada, en les payant soit en espèces, soit par prélèvements sur leur salaire, ce qui est considéré comme une possibilité très valable sur le plan social. Ce qui s'est passé, selon moi, c'est que cette recherche active de fonds—qui a impliqué de très importantes limites d'achats, des portefeuilles beaucoup plus vastes, des portefeuilles individuels et la possibilité d'obtenir des profits très intéressants—a été considérée comme une manière plutôt imprudente de gérer les finances du gouvernement, étant donné que les obligations d'épargne du Canada ont tendance à constituer une rentrée d'argent assez onéreuse pour l'État; par ailleurs le fait qu'elles puissent être encaissées à tout moment introduit un élément de vulnérabilité pour le gouvernement, comme nous l'avons vu au début de cette année, où il y a eu de très nombreux remboursements d'obligations de ce genre.

Ainsi, on ne veut aucunement décourager l'épargne, mais plutôt remplacer les gros portefeuilles d'obligations d'épargne du Canada par des portefeuilles de titres négociables.

Le sénateur Doody: Nous pourrions peut-être revenir à cette question plus tard. J'aimerais savoir maintenant quelle part des 12 milliards de dollars sera réservée à votre avis, à l'Indemnisation des importateurs de pétrole, qui, en fait, est une dépense pour l'Est du Canada? On m'a donné de nombreuses évaluations, variant de 3 à 5 milliards de dollars. Cet argent sera-t-il puisé à même les douze milliards de dollars ou d'une autre source?

[Text]

Mr. Evans: I understand that the net amount this year will be in the range of \$3 billion for the oil import compensation, and that that would be funded out of the \$12 billion borrowing authority. Of course, you cannot say that any one particular expenditure is being paid for by borrowings because of the overall financial transactions of the government, but that is correct.

Senator Doody: The projection for the year, then, is about \$3 billion, in so far as one can project anything with the OPEC price?

Mr. Evans: If there is a further increase in world prices from OPEC, then that is bound to change again.

Senator Doody: Obviously, then, at the present time the intent is to continue that program in the east.

Mr. Evans: I have not heard of any announcement—

Senator Doody: . . . to the contrary.

Mr. Evans: . . . to discontinue that program.

Senator Doody: With respect to the total debt of Canada, is that a net debt position? The last figure I saw was around \$75 billion, I believe. What does that include? I see that the gross debt is \$121 billion. Does that include all of the liabilities of the crown corporations and pension funds? I see in front of Senator Charbonneau a sheet which has certain figures. What does that exclude or include? Is there a breakdown in that? Or is that a question that is impossible to answer?

Mr. Handfield-Jones: No, it is not. The gross debt of \$121 billion, as listed in that table, is the total of all of the liabilities shown on the balance sheet of the Government of Canada. The public accounts do lay out the statement of assets and liabilities. That is the sum of all the liabilities. That includes the debt that we are thinking about in connection with the borrowing authority—what we call the unmatured debt, the bonds, the treasury bills and Canada Savings Bonds. It also includes other forms of liabilities, including a large element the liability of the superannuation account, and any other moneys owed by the Government of Canada.

The net public debt of \$81 billion is the difference between the gross liabilities and the recorded assets, including the loans, investments and advances to the crown corporations, the advances to the exchange fund account, holdings of cash and other financial assets.

You asked about the position of the crown corporations. In the government statement of assets and liabilities it records the assets and liabilities of the Government of Canada as an accounting entity, which excludes the crown corporations.

Therefore, it does not show the assets and liabilities of the crown corporations; it shows the assets and liabilities of the government vis-à-vis the crown corporations; so the assets would show the government's loans and investments in the Canadian National Railways, in the Export Development Corporation, et cetera.

Senator Doody: But I remember problems in the marketplace some years ago, when the ten provinces and the Govern-

[Traduction]

M. Evans: Je crois savoir que le montant net se chiffrera dans les 3 milliards de dollars cette année, ce qui est de l'indemnisation des importateurs de pétrole et qu'il sera payé à même le pouvoir d'emprunt de douze milliards de dollars du Bill C-30. Bien sûr, on ne peut pas dire qu'une dépense précise est payée à même les emprunts, à cause des transactions financières globales du gouvernement, mais c'est vrai.

Le sénateur Doody: Par conséquent, pour l'année, on prévoit 3 milliards de dollars, dans la mesure où on peut prévoir quelque-chose.

M. Evans: Bien sûr, si l'OPEP augmente encore les prix mondiaux, l'indemnisation coûtera plus cher.

Le sénateur Doody: Par conséquent, à l'heure actuelle, on entend maintenir ce programme dans l'Est.

M. Evans: Je n'ai pas entendu annoncer . . .

Le sénateur Doody: . . . le contraire.

M. Evans: . . . qu'on laissait tomber ce programme.

Le sénateur Doody: Pour ce qui est de la dette totale du Canada, est-ce là notre dette nette? Les derniers chiffres que j'ai vus mentionnaient une dette d'environ 75 milliards de dollars je crois. Qu'est-ce que cela comprend? Je vois que la dette brute est de 121 milliards de dollars. Est-ce que cela comprend tout le passif des sociétés de la Couronne et des caisses de retraite? Le sénateur Charbonneau a devant lui certains chiffres. Qu'est-ce que cela comprend? Y a-t-il une ventilation des dépenses ou est-ce une question à laquelle il est impossible de répondre?

M. Handfield-Jones: Il est possible de répondre. La dette brute de 121 milliards de dollars, figurant sur ce tableau, est le total de tout le passif indiqué au bilan du gouvernement du Canada. Les comptes publics donnent un état de l'actif et du passif. C'est le total de tout le passif. Cela inclut la dette se rapportant au pouvoir d'emprunt—ce que nous appelons une dette non échue—les obligations, les bons du Trésor et les obligations d'épargne du Canada. Cela comprend également d'autres types de passif, y compris notamment le passif du compte de retraite, et toute autre somme que doit le gouvernement du Canada.

La dette publique nette de 81 milliards de dollars représente la différence entre le passif brut et l'actif comptabilisé, y compris les prêts, les investissements et les avances faites aux sociétés de la Couronne, les avances consenties au compte du fonds des changes, l'encaisse et les autres actifs financiers.

Vous avez posé une question sur les sociétés de la Couronne. Le bilan financier du gouvernement présente l'actif et le passif du gouvernement du Canada comme étant une entité comptable, ce qui exclut les sociétés de la Couronne.

Donc, ce bilan n'indique pas l'actif et le passif des sociétés de la Couronne, mais bien l'actif et le passif du gouvernement par rapport aux sociétés de la Couronne; par conséquent, à l'actif, on trouvera les prêts et les investissements consentis par le gouvernement aux Chemins de fer Nationaux, à la Société pour l'expansion des exportations, etc.

Le sénateur Doody: Mais je me rappelle que le marché avait été perturbé, il y a quelques années, lorsque les provinces et le

[Text]

ment of Canada would all, to varying degrees, have different systems of presenting a prospectus in terms of debt reporting. Some of the provinces would include liabilities of municipal debt, school board debt, hospital debt, and so on, while others would have a much happier time just presenting their own provincial debt.

Is there any standardization of that, as yet, in any way, or are we still, in various areas, competing with each other with different types of bookkeeping? All figures are suspect to me, after looking at some of these.

Mr. Handfield-Jones: I think it is fair to say that there has not been much progress in developing a standard form of accounts for the federal government and the other levels of government, in terms of the presentation that each government makes in the area of public accounts. There are certain standardized forms of accounts which are used, one of them being the national income and expenditure accounts, which is a government sector, and has standardized treatments for all levels of government. There is also, as you may recall, a system called the financial management series, which has been developed jointly by federal and provincial financial officials as bases for the discussions conducted annually by the finance ministers of Canada and the provinces.

Senator Doody: No doubt with a foreword by Standard and Poor.

Mr. Handfield-Jones: But you have drawn our attention to the Government of Canada's own accounting statements, where the intent has been to improve the standard of accounting in producing a more consistent and generally improved system of accounts. Very much, I think, in response to the observations of the Auditor General. Progress has been made there, but I think it is difficult to compare these figures with those put out by provincial governments in their public accounts.

Senator Doody: Thank you. I appreciate that.

I have one other question for the parliamentary secretary before I bow out. When can we expect a budget?

Mr. Evans: The Minister of Finance has indicated that he intends to bring down a budget as soon as possible after the house resumes sitting in the fall.

Le sénateur Leblanc: Nous sommes, à l'heure actuelle, pris avec le bill C-30 qui, apparemment, a une certaine urgence pour être approuvé par le Sénat puisque, déjà vendredi, nous devons émettre des obligations pour emprunter.

Le ministre des Finances pourrait-il planifier de façon plus adéquate afin que ces bills puissent être présentés deux ou trois mois à l'avance, afin d'avoir plus de temps pour les étudier en détail et, à l'occasion, questionner davantage l'à-propos de tels bills.

Je me demande s'il n'y a pas un manque de planification, de la part du ministère des Finances, concernant des bills de ce genre, parce que, dans les années passées, je me souviens, lorsque j'étais à l'autre endroit, nous avions des bills et,

[Traduction]

gouvernement du Canada avaient tous, à des degrés différents, des systèmes distincts de présentation de la dette. Certaines provinces incluaient le passif des municipalités, des commissions scolaires, des hôpitaux et ainsi de suite, tandis que d'autres provinces avaient la vie beaucoup plus facile, se contentant de présenter la seule dette provinciale.

Y a-t-il eu depuis ce temps une certaine uniformisation ou en sommes-nous encore, dans différents domaines, à nous opposer différentes méthodes de comptabilité les uns aux autres? Tous ces chiffres me semblent suspects, après en avoir regardé quelques-uns.

M. Handfield-Jones: Je crois qu'il est juste de dire qu'on n'a pas fait beaucoup de progrès dans l'uniformisation des comptes des gouvernements, pour ce qui est de la présentation des comptes publics de chaque gouvernement. Certaines formules uniformisées de comptabilité sont utilisées, notamment les comptes nationaux de revenus et de dépenses, compte gouvernemental, et dont le mode de traitement est uniformisé à tous les niveaux de gouvernement. Il existe également, vous vous en rappellerez, un système de gestion financière qui a été mis au point en collaboration entre des fonctionnaires fédéraux et provinciaux, pour servir de base aux discussions annuelles des ministres des Finances du Canada et des provinces.

Le sénateur Doody: Dont l'introduction a été, bien sûr, rédigée par la société Standard and Poor.

M. Handfield-Jones: Mais vous avez attiré notre attention sur le bilan financier du gouvernement du Canada, qui a cherché, suite aux observations du Vérificateur général, à améliorer les méthodes comptables afin d'en arriver à un système plus uniforme et amélioré de comptes. Des progrès ont été faits dans ce domaine, mais je crois qu'il est difficile de comparer ces chiffres avec ceux publiés par les gouvernements provinciaux dans leurs comptes publics.

Le sénateur Doody: Je vous remerci. Je comprends la situation.

J'ai une autre question à poser au secrétaire parlementaire avant de me retirer. Quand le budget sera-t-il présenté?

M. Evans: Le Ministre des Finances a fait savoir qu'il a l'intention de déposer un budget aussitôt que possible, dès que la Chambre reprendra ses travaux à l'automne.

Senator Leblanc: Thank you Mr. Chairman. We are now considering Bill C-30, which must be urgently approved by the Senate, since next Friday, the government will be issuing bonds in order to borrow.

I wonder if the Department of Finance could improve its planning so that those bills can be tabled two or three months in advance. That way, we would have more time to closely consider those bills and, if need be, ask more questions about them.

I wonder if there is not about these a lack of planification, from the Department of Finance, because, I can remember, when I was in the other place, we had bills which of course were always tabled at the last minute, just like this one was.

[Text]

évidemment, ils étaient toujours présentés d'une façon *in extremis*—comme celui-ci est présenté *in extremis*.

Je me demande si on ne pourrait pas faire plus de planification, à l'intérieur du ministère, pour que ces bills soient présentés d'une façon à ce qu'il n'y ait pas précipitation comme il y a présentement.

Mr. Evans: Thank you very much for that particular question.

I would like to say that the bill was introduced into the house some two-plus months ago, that we did proceed in the other place with what we perceived to be all due haste, though there was some hangup at various stages, as I think honourable senators will recall. Once it was put into committee, however, we were able to report it back to the house rather expeditiously, with the agreement of honourable members of all parties, but there was some difficulty in getting agreement with regard to the movement of the bill through second reading.

Senator Roblin: It is called closure.

Mr. Evans: As a result, certain steps had to be taken that would not normally have been taken, and that we do not really like to take, in order to move the bill along; but the bill was introduced expeditiously, and I, for one, certainly, and I know the Minister of Finance is of the same mind, am not the least bit distressed with the planning that goes on in the Department of Finance. We think the department is doing an excellent job in bringing forward legislation expeditiously. I would rather think that we ran across some rather unforeseen difficulties in the other place that may have put some extra pressure on you that we regret.

The Chairman: I did not think, Mr. Evans, that there was anybody in Parliament who could outdo Paul Martin, but, by golly, they did.

Senator Leblanc: To pursue that line of questioning, since we are working here in accordance with the Financial Administration Act, I would ask if we could not amend that act so that the government, whatever party happens to be in power, could proceed to borrow money whenever they need it. After all, the Commons and the Senate have a chance to examine all the estimates, and we go through that function very well, I think. Then we know that at a certain time we need money other than that which has been provided for, so I wonder if the government should examine the possibility of amending the Financial Administration Act so that we would not have to come back every year and study such a bill.

Hon. Senators: No! No! No!

Mr. Evans: I think that is a very interesting suggestion, senator, and certainly I will relay that back to the Minister of Finance; but it would seem to me that certainly I believe honourable members in both places would be reluctant to go along with that particular type of modification, since it is very important that members of Parliament in both chambers have the opportunity not only to look at the expenditure plans of the government but also to make some input into how the govern-

[Traduction]

I wonder if the Department could not improve its planning of the tabling of those bills so as to avoid the rush we are having right now.

M. Evans: Je vous remercie d'avoir posé cette question.

J'aimerais dire que le projet de loi a été présenté à la Chambre il y a plus de deux mois, que nous avons travaillé à l'autre endroit avec toute la diligence possible, même s'il y a eu certains retards à différentes étapes, comme les honorables sénateurs se rappelleront. Toutefois, après l'étude en comité, nous avons pu l'étudier assez rapidement à la Chambre, avec l'accord des députés de tous les partis, mais il s'est produit certaines difficultés lors de sa présentation en deuxième lecture.

Le sénateur Roblin: C'est ce qu'on appelle la clôture du débat.

M. Evans: Ce qui a eu pour résultat que certaines mesures qui ne sont pas habituellement nécessaires, ont dû être prises, ce qu'en réalité nous n'aimons pas faire, en vue de l'adoption du projet de loi; mais je puis vous assurer qu'il a été présenté promptement et que, certainement en ce qui me concerne, et je sais que le ministre des Finances est du même avis, je ne suis pas du tout inquiet au sujet de la planification du ministère des Finances. Nous savons que le ministère accomplit un travail excellent en présentant des mesures législatives rapidement. Je penserais plutôt que nous avons dû faire face à des difficultés assez inattendues à l'autre endroit qui ont dû exercer certaines pressions sur vous, ce que nous regrettons.

Le président: Je n'aurais jamais pensé, Monsieur Evans, qu'il y aurait quelqu'un au Parlement qui puisse faire mieux que Paul Martin, mais ils l'ont fait.

Le sénateur Leblanc: Dans la même veine, vu que nous devons respecter la Loi sur l'administration financière, je vous demande s'il n'est pas possible de modifier cette loi pour autoriser le gouvernement, quel que soit le parti au pouvoir, à emprunter des montants supplémentaires lorsqu'il en a besoin. Après tout, les Communes et le Sénat ont l'occasion d'étudier le budget, et nous le faisons très consciencieusement, à mon avis. Et nous savons aussi qu'à un moment donné, nous avons besoin de sommes supplémentaires qui n'avaient pas été prévues; donc je me demande si le gouvernement devrait étudier la possibilité de modifier la Loi sur l'administration financière afin que nous n'ayions pas à étudier chaque année un tel projet de loi.

Des voix: Non! Non! Non!

M. Evans: A mon avis, c'est une proposition très intéressante, sénateurs, et je vais en faire part au ministre des Finances; mais j'ai vraiment l'impression que les honorables députés et sénateurs des deux endroits hésiteront à adopter ce genre de modification, étant donné qu'il est très important pour les membres des deux Chambres d'étudier non seulement les prévisions de dépenses du gouvernement, mais aussi de participer à la façon dont le gouvernement financera ces

[Text]

ment is going to finance those expenditures, and to have some direct control over the levels of debt that are going to be incurred by the government. I think it is important that we go through the process that we are going through right now with regard to Bill C-30. The process does have a tendency to keep the government accountable, and to bring forward some rather interesting debate that is good to have in the public domain. While I will take your representation back to the minister, I would not hold great expectations that that will be adopted in the near future.

Senator Leblanc: To come back to my first question, why could you not in the House of Commons do something about pushing the bill through so we could receive it earlier than we did today in the Senate?

Mr. Evans: I am rather new to the parliamentary system and new to the House of Commons, and am one who does become frustrated with lack of progress, as Senator Everett will attest when I came into the room, as we are dealing with the Bank Act in the committee of the other place right now. However, as I learn more about Parliament, it is much better if we can come to an all-party agreement among ourselves on what has to be done and how it has to be done, and move things through the system with co-operation rather than confrontation. It is unfortunate when, for whatever reason, a situation arises where some form of time allocation, which is not agreed to by all parties, has to be imposed. That being the case, we certainly can do that; but I, for one, am understanding things much better, and am very reluctant to impose that kind of guillotine, so to speak.

Senator Leblanc: But then you put the pressure on the Senate.

Mr. Evans: I apologize to you for that.

Senator Leblanc: I think the house could look after its work and then send the bill to the Senate so that we would have the necessary time to examine the bill and so on. You could probably examine, through your minister, the possibility of doing that the proper way.

Mr. Evans: I certainly take your representations seriously, and I will take that to the minister as well.

The Chairman: It would seem to me that the first representation by the deputy chairman would perhaps not be agreed to by all members of the committee, but that the second one would be.

Senator Murray: I think my question has been partly answered concerning the \$4 billion that you raised in the foreign markets between April, 1978 and March, 1979. Prior to that, was there not one other occasion, whether in the seventies or not, when you had a large public issue in the United States?

Mr. Handfield-Jones: It goes back before that, senator. I may be able to track it down, but I am not absolutely certain I can in here.

[Traduction]

dépenses, et d'avoir un certain contrôle direct sur le montant des dettes que le gouvernement entend contracter. A mon avis il est important que nous poursuivions le processus que nous mettons actuellement en œuvre à l'égard du projet de loi C-30. Ce processus tend à rendre le gouvernement conscient du fait qu'il doit rendre compte de ses dépenses et nécessite des débats plutôt intéressants qu'il est bon d'avoir dans le secteur public. Bien que j'aie l'intention de transmettre votre proposition au ministre, je ne suis pas du tout certain qu'elle sera adoptée dans un avenir proche.

Le sénateur Leblanc: Pour revenir à ma première question, pourquoi ne pourriez-vous pas prendre des mesures à la Chambre des communes pour procéder plus rapidement à l'étude des projets de loi afin que nous puissions les recevoir plus tôt que celui que nous avons devant nous aujourd'hui au Sénat?

M. Evans: Je suis nouveau venu sur la scène parlementaire et à la Chambre des communes et je suis de ceux qui deviennent excédés quand le travail n'avance pas, comme l'attestera le sénateur Everett, comme lorsque je suis arrivé dans cette pièce, et que nous discutons actuellement de la Loi sur les banques à un comité de l'autre endroit. Cependant, plus je connais le Parlement plus je constate que nous devrions en arriver à un accord de tous les partis sur ce qui doit être fait et sur la façon dont le travail doit être fait, et qu'il devrait y avoir collaboration plutôt qu'affrontement. Il est très malheureux de voir que, pour certaines raisons, on doit imposer une limite de temps avec laquelle tous les partis ne sont pas d'accord. Dans ce cas, nous pouvons certainement le faire; mais, pour ma part, je comprends beaucoup mieux la situation et j'hésite beaucoup à imposer ce genre de guillotine, si je puis dire.

Le sénateur Leblanc: Mais vous faites alors pression sur le Sénat.

M. Evans: Je m'en excuse.

Le sénateur Leblanc: A mon avis, la Chambre pourrait organiser son travail et renvoyer les projets de loi au Sénat en temps utile pour nous permettre de l'étudier. Vous pourriez probablement examiner, par l'intermédiaire de votre ministre, la possibilité d'agir ainsi.

M. Evans: Je prends note de vos doléances et je vais aussi les transmettre au ministre.

Le président: A mon avis, la première proposition faite par le vice-président ne sera peut-être pas approuvée par tous les membres du Comité, mais la seconde le sera.

Le sénateur Murray: Je crois que l'on a répondu en partie à ma question sur les \$4 milliards provenant des marchés étrangers durant la période avril 1978 à mars 1979. Antérieurement, que ce soit dans les années 70 ou non, y a-t-il eu des obligations aussi importantes émises aux États-Unis?

M. Handfield-Jones: Cela remonte à plus loin, sénateur. Je pourrais vous citer les dates, mais je ne suis pas absolument certain que je puisse le faire ici.

[Text]

Senator Murray: Correct me if I am wrong, but my impression is that prior to the mid-seventies, the last time there was any large foreign borrowing was in the early sixties.

Mr. Handfield-Jones: That is correct. There was some in the late sixties.

Senator Murray: So that those borrowings are related almost entirely to the state of the Canadian dollar when it is weak?

Mr. Handfield-Jones: That is correct.

Senator Murray: It is very expensive, isn't it?

The Chairman: If you borrow when it is weak?

Senator Murray: Yes.

Mr. Handfield-Jones: That is right. The relative cost of financing abroad and here depends upon the relative interest rates as well as what the exchange rate does. We were fortunate in the recent round of borrowings because we were able to tap the markets, particularly of Germany, Switzerland and Japan, at times when the rates were very low there. They are a great deal higher now in those markets than at the time we borrowed. In fact, the liabilities we incurred in Deutschmarks, Swiss francs and Japanese yen have not become an increasing burden in Canadian dollars as they have been in the case of some other Canadian borrowers, notably, I think, some of the provinces who were borrowing at a time when those currencies had not risen as much as they have done since.

They, of course, were tending to borrow, unlike us, to meet their general purposes and, therefore, were not timing their issues on the basis of exchange policy needs. On balance, there has been no adverse exchange rate movement against us since the time of those borrowings in terms of the interest rates. As the senator was observing in the case of the Swiss franc issue, now it is almost unbelievably low.

The Chairman: I would have thought the level of the Canadian dollar would be largely immaterial. It would be the movement that took place afterwards, and if you borrowed in a weak Canadian dollar market where the probability was that the market would move up, would you not be the winner under those circumstances?

Senator Charbonneau: It depends on when the payments were made.

The Chairman: If it moved up before the payments were made.

Senator Murray: In that connection, most of these issues I am looking at, on page 12, the table for foreign borrowing, seem to be relatively short term. There is one for 20 years, if I read the table correctly, and several for 10, and many for 5 years.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Veuillez me corriger si je me trompe, mais j'ai l'impression qu'avant le milieu des années 70, c'est au début des années 60 que des emprunts importants ont été faits à l'étranger pour la dernière fois.

M. Handfield-Jones: C'est exact. Il y en a eu vers la fin des années 60.

Le sénateur Murray: Donc, ces emprunts sont entièrement reliés à la dévaluation du dollar canadien?

M. Handfield-Jones: C'est juste.

Le sénateur Murray: Cela coûte très cher, n'est-ce pas?

Le président: Si l'on emprunte lorsque le dollar canadien est faible?

Le sénateur Murray: Oui.

M. Handfield-Jones: C'est exact. Le coût relatif du financement à l'étranger et au Canada dépend à la fois des taux d'intérêt et du taux de change. Nous avons eu de la chance, lors des récents emprunts, parce que nous avons pu emprunter sur les marchés, particulièrement ceux de l'Allemagne, de la Suisse et du Japon, à un moment où les taux étaient très bas dans ces pays. Ils sont beaucoup plus élevés maintenant qu'ils ne l'étaient à ce moment-là. En fait, les obligations que nous avons contractées en marks allemands, en francs suisses et en yens japonais ne constituent pas un fardeau plus lourd en dollars canadiens que celles qui ont été contractées par certains autres emprunteurs canadiens, notamment, je crois, certaines provinces qui ont emprunté à un moment où la valeur de ces monnaies n'était pas aussi élevée que maintenant.

Les provinces ont, évidemment, contracté des emprunts pour des fins générales. Par conséquent, elles n'ont pas tenu compte de la politique des échanges pour déterminer leurs émissions. En fin de compte, il n'y a eu aucun changement dans les taux d'intérêts qui nous ait nui depuis le moment où nous avons contracté ces emprunts. Comme le sénateur l'a observé dans le cas du franc suisse, sa valeur est actuellement incroyablement basse.

Le président: J'aurais pensé que la valeur du dollar canadien n'aurait eu aucune importance. Ce sont les fluctuations des taux qui se sont produites après; et si l'on emprunte sur un marché où le dollar canadien est faible et qu'il y a des probabilités que le marché soit à la hausse, n'est-on pas le gagnant, dans ces circonstances?

Le sénateur Charbonneau: Cela dépend du moment où les paiements doivent être faits.

Le président: S'il connaît une hausse avant que les paiements ne soient versés.

Le sénateur Murray: A cet égard, je suis à la page 12, au tableau des emprunts effectués à l'étranger, la plupart de ces emprunts, semblent être contractés selon un terme assez court. Dans un cas l'échéance est de 20 ans, si je lis le tableau correctement, dans plusieurs autres, il est de dix ans et dans beaucoup d'autres de cinq ans.

[Text]

Senator Doody: It can still be a very dangerous and expensive game for general borrowing. Newfoundland is one of the provinces involved in this game, I would say for the record.

Senator Charbonneau: I would say for the record that Quebec is involved and it is costing us dearly.

Mr. Handfield-Jones: It is a dangerous game.

Senator Murray: How do you decide, taking a total figure, in what proportion, you are going to borrow in longer term and shorter term debt?

Mr. Handfield-Jones: In the foreign currency market?

Senator Murray: Yes.

Mr. Handfield-Jones: That is partly a function of what is available in these markets, and they differ a good deal among themselves, but it is also a function of the desire to get a reasonable degree of dispersion of the liabilities so that all one's risks are not in one basket in terms of time. One does seek some diversification to reduce the exposure of this, both in terms of currency and also in terms of maturity schedules.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, due to ill health I have not been here very much this session. I do extend my greetings to my successor, the Parliamentary Secretary to the Minister of Finance. I heard a comparison being made with some of the elocution of Paul Martin, but I do not think it is appropriate in Mr. Evans' case.

The Chairman: I stand corrected, senator.

Senator Benidickson: I earlier complimented Senator Roblin on his brilliant speech on this bill. Unfortunately, I did not hear Senator Doody's speech last night.

In any event, I shall defer most of my questions. No doubt the committee will have an opportunity in the future to go into these matters.

The one thing I would like to have clarified is whether this \$12 billion in new borrowing is in addition to the \$69.421 billion that was referred to earlier.

The Chairman: Do you have the table that was distributed, senator?

Senator Benidickson: Yes, but I have not been able to make that determination from looking at it.

Senator Barrow: Is the \$12 billion included in this figure?

Mr. Evans: It is an increase in the unmatured debt. At the end of 1979-80, looking at the last table in the statement that has been distributed, it amounts to \$72 billion. This would be an additional amount over and above that.

Senator Barrow: That brings it up to \$83.619 billion, then.

Mr. Evans: That is the forecasted amount, yes.

[Traduction]

Le sénateur Doody: Cela peut s'avérer un jeu très dangereux et très coûteux lorsqu'il s'agit d'emprunts généraux; Je dirais, pour le compte rendu, que Terre-Neuve est une des provinces en cause.

Le sénateur Charbonneau: Je dirais que le Québec est également en cause et que cela nous coûte très cher.

M. Handfield-Jones: C'est un jeu dangereux.

Le sénateur Murray: Comment décidez-vous, compte tenu d'un chiffre global, dans quelle proportion vous allez emprunter à long terme et à court terme?

M. Handfield-Jones: Sur le marché des devises?

Le sénateur Murray: Oui

M. Handfield-Jones: Cela dépend en partie des fonds mis à notre disposition sur ces marchés et ces derniers diffèrent beaucoup d'un marché à l'autre; cela dépend également du désir d'obtenir un étalement raisonnable des exigences de sorte que tous les risques ne soient pas pris en même temps. Il faut chercher à obtenir une certaine diversification afin d'éviter cet écueil, tant en ce qui concerne la devise que les échéanciers.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, la maladie m'a tenu à l'écart des travaux, durant cette session. Je tiens à saluer mon successeur, le secrétaire parlementaire du ministre des Finances. J'ai entendu une comparaison au sujet d'une quelconque ressemblance avec l'élocution de Paul Martin, mais je ne crois pas que cela soit approprié dans le cas de M. Evans.

Le président: J'en prends note, sénateur.

Le sénateur Benidickson: J'ai déjà complimenté le sénateur Roblin pour son brillant exposé au sujet de ce bill. Je n'ai malheureusement pas entendu celui du sénateur Doody hier soir.

De toute façon, je dois reporter à plus tard la plupart de mes questions. Il n'y a aucun doute que le comité aura l'occasion d'y consacrer du temps.

J'aimerais toutefois savoir si cet emprunt supplémentaire de \$12 milliards vient s'ajouter aux \$69.421 milliards dont on a parlé plus tôt.

Le président: Avez-vous le tableau qui a été distribué, sénateur?

Le sénateur Benidickson: Oui, mais je n'ai pu le déterminer en consultant le tableau.

Le sénateur Barrow: Les \$12 milliards sont-ils inclus dans ce chiffre?

M. Evans: Il s'agit d'un accroissement de la dette non échue. A la fin de l'année financière 1979-1980, si vous jetez un coup d'œil au dernier tableau que j'ai distribué, le chiffre est de \$72 milliards. Il s'agit donc d'un montant supplémentaire.

Le sénateur Barrow: Nous en sommes alors à \$83.619 milliards.

M. Evans: C'est le montant prévu, oui.

[Text]

The Chairman: And that includes the \$12 billion covered by this borrowing authority, or that portion of it that would be financed?

Mr. Evans: Yes.

Senator Benidickson: You spoke earlier of CSBs and some other things, and it was not quite clear to me whether the liabilities set out in the report that Senator Doody referred to included guaranteed borrowings of Crown corporations.

Mr. Handfield-Jones: No, it does not, senator.

The Chairman: I think the explanation was that it does include those amounts that are advanced to Crown corporations, but not the debt of the Crown corporation itself. Is that correct, Mr. Handfield-Jones?

Mr. Handfield-Jones: That is correct, Mr. Chairman.

Senator Benidickson: If I were pursuing my questioning, Mr. Chairman, I would put some questions respecting the acceleration of provincial deficits vis-à-vis the federal deficit, something to which Senator Roblin referred. He went on to particularize that portion of the deficit referable to the oil price compensation program for eastern Canada.

I might say, I do not know why the former government, if they disapprove of this, did not change it during their term in office, but I will not go into that on this particular occasion. I agree that some of the most vital pieces of legislation, irrespective of the timetable in the House of Commons, come to us at the eleventh hour. I would like Mr. Evans, in his capacity as my successor, to keep this in mind. It is all well and good for the house leaders in the other place to make certain agreements and compromises, but they ignore the very embarrassing position in which they put the Senate when vital matters of this kind come to us at the eleventh hour.

I will not say anymore, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, senator. You have a very effective way of not asking a question.

Senator Charbonneau: Mr. Chairman, most of my questions have now been answered. I would like to confirm, however, that the public debt charges, which are increasing to 3.6 per cent of GNP, include this \$12 billion. It concerns me to see that the net debt now is 28.4 per cent of GNP. But that includes the \$12 billion, does it?

Mr. Handfield-Jones: Yes. If I may clarify the matter of the public debt charges, these figures include the interest paid on the total outstanding stock from time to time of the government, together with the interest costs on the Superannuation Account, and the other liabilities, as well as the cost of issuing debt.

The figure for 1980 is set out in the main estimates and includes the additional estimated cost resulting from the bor-

[Traduction]

Le président: Et ce chiffre inclue les \$12 milliards visés par ce pouvoir d'emprunt, ou la portion de ce dernier qui serait financé?

M. Evans: Oui.

Le sénateur Benidickson: Vous avez parlé plus tôt des obligations d'épargne du Canada et de certaines autres choses, mais je n'ai pas très bien compris si les éléments de passif énumérés dans le rapport auquel a fait allusion le sénateur Doody incluaient les emprunts garantis contractés par les sociétés de la Couronne.

M. Handfield-Jones: Non, sénateur, ils n'y sont pas compris.

Le président: Je crois qu'on a expliqué que ces éléments incluaient les sommes qui sont avancées aux sociétés de la Couronne, mais non la dette elle-même de ces dernières. Est-ce exact, Monsieur Handfield-Jones?

M. Handfield-Jones: C'est exact, monsieur le président.

Le sénateur Benidickson: Si je poursuivais mon interrogation, monsieur le président, je poserais des questions au sujet de l'accélération des déficits provinciaux par rapport au déficit fédéral, point auquel a fait allusion le sénateur Roblin. Il est ensuite passé à la particularisation de cette partie du déficit qu'on peut attribuer au programme de compensation des prix du pétrole mis sur pied à l'intention des provinces situées à l'Est du Canada?

J'ignore pourquoi le gouvernement précédent, s'il n'était pas d'accord avec ce programme n'y a pas apporté de modifications au cours de son mandat, mais je n'aborderai pas cette question aujourd'hui. Je conviens que certaines des mesures législatives les plus importantes, indépendamment du calendrier de la Chambre des communes, nous arrivent à la onzième heure. J'aimerais que M. Evans, puisqu'il me succède, ne perde pas cela de vue. Les leaders de l'autre endroit sont toujours heureux de conclure certains accords et de faire certains compromis, mais ils oublient souvent dans quelle position embarrassante ils placent les sénateurs lorsque des questions aussi importantes que celles-ci leur est soumise à la toute dernière minute.

C'est tout ce que j'avais à dire, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, sénateur. C'est très efficace, cette façon de ne pas poser de question.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur le président, on a répondu à la plupart de mes questions. J'aimerais toutefois qu'on me confirme si le service de la dette qui atteint 3.6 p. 100 du PNB, est inclus dans ces \$12 milliards. Je m'inquiète que la dette nette constituée à l'heure actuelle 28.4 p. 100 du PNB. Est-ce que cela inclut le \$12 milliards?

M. Handfield-Jones: Oui. Permettez-moi de vous donner certains éclaircissements au sujet du service de la dette; ces chiffres englobent l'intérêt payé sur l'ensemble du capital souscrit du gouvernement, les coûts de l'intérêt à verser au compte de pension de retraite et autres obligations ainsi que le coût d'émission de la dette.

Les chiffres pour l'année 1980 apparaissent dans le budget principal et incluent les coûts supplémentaires prévus entraînés

[Text]

rowing to cover the requirements for this fiscal year—borrowings which could only be carried out if this bill granting the necessary authority is passed.

Senator Doody: I am back where I started. Assuming that this \$12 billion will be raised in Canada, do you have some idea as to the effect that this borrowing will have on the marketplace in Canada, bearing in mind provincial and municipal borrowings, and perhaps even more important, the major capital programs in resource development which will be getting under way within the next year or so?

How much can the marketplace stand in terms of borrowings, and how much will you be forcing these resource developments to be financed offshore, which is a frightening prospect?

Mr. Handfield-Jones: That is a very large question, senator, if I may say so, and I will have to answer it in very simple terms.

The first point I would like to make is that the Canadian financial market has shown itself capable of channelling very large amounts of funds. We have been able, as you will see elsewhere in the supporting material—

Senator Doody: I have not seen this material before. I must apologize.

Mr. Handfield-Jones: Our marketable bond issues have been of record size and of record frequency, and those issues have been successfully placed despite the very difficult market circumstances we have had to deal with in the last few months. Moreover, we have been able sharply to increase the offer of treasury bills when we needed to do so in order to replace the losses of Canada Savings Bond redemptions.

The fundamental thing that has been happening here is that, while the Government of Canada has been a large borrower, some other borrowers have not been as large in the marketplace. It is true that business investment has remained strong, and that has been a most welcome feature of most recent developments. On the other hand, there has been a decline, a cutting back of inventories, and that has reduced the demands of the business sector. Moreover, the position of the provincial governments in total has very substantially improved over the last two years, mainly reflecting the large surpluses which have developed in Alberta—which, incidentally, have flowed through the Heritage Fund back into the market for our securities as well as providing a source of financing for other provinces. But some of the other provinces also have been able, or have wished to move towards smaller deficits in this period.

Finally, and in numerical terms the most important, one of the most important and in many ways desirable features of recent Canadian experience has been the continued high level of personal savings in this country. It has been much higher than that in the United States. This has provided a large source of funds which has flowed through the institutions and the various parts of the marketplace and has created this demand for highgrade securities, such as the Government of Canada provides.

[Traduction]

par l'emprunt effectué pour satisfaire des besoins de l'année financière en cours—emprunts qui ne peuvent être effectués que si le projet de loi attribuant le pouvoir d'emprunt nécessaire est adopté.

Le sénateur Doody: Je reviens à mon point de départ. A supposer que ces \$12 milliards soient empruntés au Canada, avez-vous une idée de l'effet de cet emprunt sur le marché canadien, compte tenu des emprunts provinciaux et municipaux et, chose encore plus importante, des grands travaux d'équipement au titre du développement des ressources qui seront réalisés au cours de la prochaine année?

Quel montant d'emprunts le marché peut-il assumer et dans quelle mesure serez-vous tenus de financer ces développements de ressource à l'aide d'emprunts effectués à l'étranger, perspective tout à fait redoutable.

M. Handfield-Jones: C'est une question très vaste, sénateur, si je puis dire et j'y répondrai très simplement.

Je dois tout d'abord dire que le marché canadien a prouvé qu'il pouvait canaliser de très grosses sommes d'argent. Nous avons été en mesure, comme vous le constaterez en lisant la documentation...

Le sénateur Doody: Je n'ai pas encore vu ce document. Je m'en excuse.

M. Handfield-Jones: Nos émissions d'obligations négociables ont atteint un nombre et une fréquence record et ont été placées avec succès en dépit des conditions défavorables du marché auxquelles nous avons dû faire face au cours des derniers mois. De plus, nous avons pu augmenter sensiblement l'offre de bons du trésor quand il nous a fallu le faire pour remplacer les pertes dues au remboursement d'obligations d'épargnes du Canada.

Essentiellement, voici ce qui s'est passé: tandis que le gouvernement empruntait beaucoup, certains autres emprunteurs n'en faisaient autant sur le marché. Il est vrai que l'investissement des entreprises est resté fort, et que c'est une caractéristique des faits les plus récents dont on se félicite. Mais il y a eu une diminution, un recul, des stocks, ce qui a réduit la demande du secteur commercial. De plus, la position des gouvernements provinciaux s'est dans l'ensemble sensiblement améliorée au cours des deux dernières années, ce qui tient principalement aux importants excédents de l'Alberta qui, soit dit en passant, ont été prélevés sur le Heritage Fund et réinvestis sur le marché de nos valeurs pour servir de source de financement à d'autres provinces. Mais certaines des autres provinces ont également parvenues ou ont cherché à réduire leurs déficits au cours de cette période.

Enfin, l'une des caractéristiques de la récente expérience canadienne, la plus importante en termes numériques et la plus souhaitable à maints égards, a été la constance du niveau élevé des épargnes personnelles, de loin supérieur à celui des États-Unis. Ces épargnes ont constitué une importante source de fonds, qui ont été investies par les institutions et les divers éléments du marché, et elles sont à l'origine de cette demande de valeurs de première classe, comme celles du gouvernement du Canada.

[Text]

At a time when the economy is not growing, indeed is in a recession, few people argue that there is a danger of crowding out. The concern, which is obviously a concern reflected in the minister's views, has been that when you move into the expansion phase, and the big projects and new investments come forward, there might be a danger of crowding out. In that period the size of the deficit obviously is of concern, but, in short, I do not think that you will find many people arguing in the present circumstances that our borrowing program is displacing borrowers from the market.

Senator Doody: Is there a possibility of a conflict here between Canadian ownership policy in terms of resource development and in the mopping up by governments of the large amounts of capital available? Are we forcing Canadian developers offshore to get the capital they need, or are we soaking it all up in federal or provincial governments? It seems to me that the philosophy of Canadian businessmen—and this may not be highly complimentary—is that it is nice to buy government securities because they are always comfortable, and risk money is harder to come by. Are we making it even more difficult by offering these securities in such lavish amounts? Obviously, we need the money and we have to borrow it somewhere. It is a conundrum.

Mr. Handfield-Jones: All I can say is that I see no evidence of that. The fact is that even with the very difficult circumstances in terms of the economy and interest rates, the Canadian stock market has outperformed the stock markets of other countries.

Mr. Evans: During that same time we have had an actual outflow of Canadian equity capital. There has been capital going out of the country for investment in other countries. Quite contrary to massive inflows of capital, we have had outflows of capital consistent with our high savings rate.

There is capital in the market available and we do not see any evidence that the borrowing program of the federal government is having any negative impact on the availability of capital for public and private use.

Senator Doody: Would it be fair to conclude that you see no difficulty with the financing in Canada of these various projects that I am talking about—the tar sands, hydro, pipelines and so forth—these huge amounts of money?

Mr. Evans: Not at this point in time.

Senator Doody: Beyond that, of course, there is always the danger that there will be little or no money available for capital upgrading and expansion in the standard industries, which may fall further behind.

Mr. Evans: Over the next five to ten years, certainly, there will be some major investment programs that come along that will put some rather heavy demands on capital markets.

I think the minister has indicated that as the economy starts to pick up we will start backing the federal government out of the market to some extent by reducing the deficit as growth continues—or as growth resumes we will reduce the deficit. So

[Traduction]

A une époque où l'économie n'est pas croissante, où elle est en fait en récession, certains allèguent qu'il y a risque d'invasion du marché par le secteur public. Quand on passe à la phase expansionniste et que les gros projets et les nouveaux investissements s'amènent, on s'inquiète de ce risque d'invasion, inquiétude que traduisent clairement les points de vue du ministre. En une telle période, l'importance du déficit est de toute évidence une préoccupation. Mais bref, je ne pense pas que nombreux soient ceux qui affirment que dans la conjoncture actuelle, notre programme d'emprunt évince du marché les emprunteurs du secteur privé.

Le sénateur Doody: Y a-t-il ici possibilité de conflit entre la politique du contrôle canadien de l'exploitation des ressources et le fait que les gouvernements aspirent la masse des capitaux existants? Est-ce que nous obligeons les entrepreneurs canadiens à s'adresser à l'étranger pour obtenir les capitaux dont ils ont besoin; est-ce que les gouvernements fédéral ou provinciaux absorbent le tout? Il me semble que les hommes d'affaires canadiens—et ce n'est peut-être pas très flatteur—estiment qu'il est bien d'acheter des valeurs du gouvernement parce qu'elles sont sûres tandis que les capitaux spéculatifs sont plus difficiles à gagner. Est-ce que nous rendons la chose encore plus difficile en offrant ces valeurs en quantités si généreuses? De toute évidence, nous avons besoin de cet argent et nous devons l'emprunter quelque part. C'est un problème.

M. Handfield-Jones: Tout ce que je puis dire, c'est que je n'en vois pas de preuve. Le fait est que même dans des conditions très difficiles sur le plan de l'économie et des taux d'intérêt, le marché canadien des valeurs a surpassé celui d'autres pays.

M. Evans: Dans le même temps, nous avons eu une réelle fuite de fonds propres du Canada. Des capitaux ont été sortis du Canada pour être réinvestis dans d'autres pays. Nous avons non pas des entrées massives de capitaux, mais, bien au contraire, des sorties conformes à la majoration de nos taux d'épargne.

Il y a des capitaux sur le marché et nous ne voyons pas de preuve que le programme d'emprunt du gouvernement fédéral entrave les possibilités d'emprunt pour frais publics et privés.

Le sénateur Doody: Serait-il juste de conclure que vous ne voyez pas de problème au financement au Canada des divers projets dont je parle—les sables bitumineux, l'hydro, les pipelines, etc.,—dont les coûts sont considérables.

M. Evans: Pas à l'heure actuelle.

Le sénateur Doody: Évidemment, il reste toujours le risque du manque d'argent pour la valorisation et l'expansion dans les industries classiques, qui pourraient accuser un recul encore plus accentué.

M. Evans: D'ici les cinq ou dix prochaines années, il y aura certainement d'importants programmes d'investissement qui imposeront une demande assez forte au marché des capitaux.

Je pense que le Ministre a laissé entendre que lorsque l'économie commencera à reprendre de la vigueur, nous commencerons à écarter jusqu'à un certain point le gouvernement fédéral du marché; c'est-à-dire que nous réduirons le déficit au

[Text]

during the period of time that we envisage these mega-projects coming on stream the federal government will reduce its demands on the capital market and will therefore be helping to make room for the private projects that will be coming on stream from about 1982 on.

Senator Charbonneau: They should be on stream right now.

Mr. Evans: I would suggest they are.

Senator Charbonneau: They are a slow-moving type.

Mr. Evans: That is true, certainly, for projects like pipeline projects and the two tar sand projects we know of, and there are some who would argue that the lack of provincial approval of a couple of tar sand projects has held them up, and that it was not anything that would relate to federal practices.

Senator Roblin: That is debatable. If you would like to enter into a debate on that I would be glad to take you up on it, but I suppose this is not the place.

The Chairman: No.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, I would be interested to know the percentage of CSBs of our total debt and a progression thereof. Perhaps a table could be filed as an appendix to our minutes.

Mr. Handfield-Jones: I believe it is in the material already.

Senator Charbonneau: But not as a percentage.

Senator Benidickson: The other point I might make briefly, Mr. Chairman, results from the last questions that were raised by Senator Doody. Is there any alarm regarding our borrowing requirements vis-à-vis what I read about the massive international loans being made by our chartered banks outside the country? These are international loans which, in their annual reports, the banks indicate are more profitable than the domestic lending. They are of such proportions that I wonder if the Inspector General of Banks or the department or the minister are at all alarmed about this financing that is being done outside our country by our large chain banking system, our chartered banks.

Mr. Evans: The Inspector General has not indicated to the minister, to my knowledge, that he is alarmed by the current state of events. Clearly, he is watching that situation carefully, because as the chartered banks become larger and a larger proportion of their business is offshore, then that could become a problem.

Senator Benidickson: A tremendous proportion is offshore and the profitability, they indicate, is better there. Well, I will go on record as saying that I am alarmed.

Mr. Evans: It is understandable that we should look on that with caution.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I should like to follow up a couple of points that Senator Doody raised. I will start with the Canada Savings Bond policy of the government and

[Traduction]

moment où la croissance se poursuivra, ou reprendra. Donc, pendant la période où, comme nous l'envisageons, ces super projets se réaliseront, le gouvernement fédéral réduira sa demande sur le marché des capitaux et contribuera ainsi à faire de la place pour les projets du secteur privé qui seront mis en œuvre à partir d'environ 1982.

Le sénateur Charbonneau: Ils doivent déjà avoir été mis en œuvre.

M. Evans: Je pense qu'ils l'ont été.

Le sénateur Charbonneau: Mais ce sont des projets qui progressent lentement.

M. Evans: C'est vrai, certainement, des projets comme les pipelines et les deux projets de sables bitumineux que nous connaissons. Certains diraient que c'est le manque d'approbation provinciale qui a retenu ces deux projets, et que cela n'avait rien à voir avec les pratiques du gouvernement fédéral.

Le sénateur Roblin: C'est discutable. Si vous le voulez, je serais très heureux de débattre la question avec vous, mais je suppose que ce n'est pas l'endroit.

Le président: Non.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, j'aimerais connaître le pourcentage que représentent les B.S.I. dans notre dette totale, avec une progression dans le temps. Un tableau pourrait peut-être être déposé et annexé à nos délibérations.

M. Handfield-Jones: Je crois que c'est déjà dans le document.

Le sénateur Charbonneau: Mais pas en pourcentage.

Le sénateur Benidickson: Brièvement, Monsieur le président, j'aimerais établir un autre point relativement aux dernières questions soulevées par le sénateur Doody. Par rapport à nos besoins en matière d'emprunt, est-il inquiétant de voir nos banques à charte consentir, comme je l'ai lu, des prêts internationaux massifs à l'extérieur du Canada? Dans leurs rapports annuels, les banques mentionnent que ces prêts internationaux sont plus rentables que les prêts intérieurs. Mais ils atteignent des proportions si élevées que je me demande si l'inspecteur général des banques, le ministère ou le Ministre s'inquiètent de ce que notre vaste système bancaire ou nos banques à charte financent à ce point l'étranger.

M. Evans: A ma connaissance, l'inspecteur général n'a pas laissé entendre au Ministre qu'il s'inquiétait de l'état actuel des choses. Il surveille la situation de près, car si les banques à charte s'agrandissaient et qu'une part accrue de leurs opérations favorisait l'étranger, cela pourrait effectivement devenir un problème.

Le sénateur Benidickson: Une part appréciable concerne l'étranger, et la rentabilité, dit-on, y est meilleure. Pour que ce soit inscrit au compte rendu, je mentionnerai que j'en suis personnellement inquiet.

M. Evans: Il est compréhensible que nous devions être circonspects.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais poursuivre dans le sens des questions soulevées par le sénateur Doody. D'abord, au sujet de la politique du gouvernement

[Text]

inquire what their target is with respect to the percentage of the debt that they think would be appropriate to be held in the form of Canada Savings Bonds. It was 39 per cent in 1977. It is now 24 per cent. Have they a target figure for that?

Mr. Handfield-Jones: Mr. Chairman, I do not think it would be proper to say that there is a precise target. It is very difficult to set precise targets in this area of debt financing, since so much depends upon evolving market circumstances. Moreover, during this period of very high cash requirements there clearly are limits to the rate at which you can reduce the reliance, but the short answer, really, is that there is a general statement of intent by the government, which has been extant for some time, to reduce the reliance on Canada Savings Bonds; but that has not been translated into a specific target figure.

Senator Roblin: Why has it been decided to reduce the reliance on Canada Savings Bonds?

Mr. Handfield-Jones: There are two principal reasons for this, I think. One is that they are a costly form of debt to the government. They are costly because the one-way option inherent in Canada Savings Bonds means that the government, from time to time, has to increase the rate on them when rates on competing instruments go up, but does not have the same opportunity of reducing them when rates on competing instruments go down. They are also relatively expensive because they are sold in much smaller individual amounts, as well as in terms of issuance costs.

The second reason, which is equally important, if not more important than the existence of this large block that was \$18 billion, but is now \$16.5 billion of liabilities which can be cashed on demand by the holder, is that this does introduce a degree of exposure to the government's financial position which is really quite risky.

Senator Roblin: I do not like to become too argumentative with the witness, Mr. Chairman, so I will content myself with the observation that Canada Savings Bonds have been a source of economies recently, and not a source of expense, because the poor people who have been hanging on to them could have got much more if they had decided to cash them all in and invest in some other kind of security. So I would like to give the holders of these bonds credit for having saved the government money rather than having cost it money.

Senator Doody: Great patriots.

Senator Roblin: The second thing that rather bothers me is that we are told we want to reduce the Canada Savings Bond proportion because it is unstable, or it is a demand note type of thing, yet, on the other hand, we immediately go into treasury bills. We had 19 per cent in treasury bills three years ago and we have 26 per cent today; so we are going from one form of demand security to one that is pretty close to being a demand security.

Senator Benidickson: It would be 60 or 90 days, would it?

[Traduction]

concernant les obligations d'épargne du Canada, j'aimerais savoir quelle est la cible visée, quel pourcentage de la dette il conviendrait de conserver sous forme d'obligations d'épargne du Canada. C'était 39 p. 100 en 1977. C'est aujourd'hui 24 p. 100. A-t-on un chiffre cible à cet égard?

M. Handfield-Jones: Monsieur le président, on ne peut pas vraiment dire qu'il y ait un but précis. Il est très difficile d'établir des buts précis dans ce domaine du financement par emprunt, puisque tant de facteurs dépendent des circonstances changeantes du marché. De plus, en cette période de très grands besoins en liquidités, on ne peut réduire trop rapidement la part des obligations: de toute façon, il existe depuis quelque temps une déclaration générale d'intention du gouvernement selon laquelle la part des obligations d'épargne du Canada dans le financement doit être réduite, mais elle ne mentionne pas d'objectifs concrets.

Le sénateur Roblin: Pourquoi a-t-on décidé la part des obligations d'épargne du Canada?

M. Handfield-Jones: Pour deux raisons principales, je crois. Premièrement, elles représentent une forme coûteuse de titres de dette pour le gouvernement. Elles sont coûteuses parce que l'option unilatérale inhérente aux obligations d'épargne du Canada signifie que le gouvernement, doit occasionnellement, hausser leurs taux lorsque ceux des concurrents montent, mais n'a pas la même possibilité de les réduire lorsque les taux des concurrents baissent. Elles sont aussi relativement coûteuses parce qu'elles sont établies à des montants très faibles; de plus les coûts d'émission sont assez considérables.

La deuxième raison, qui est aussi importante voire davantage, que l'existence de cette dette importante qui, de \$18 milliards, est passé à \$16.5 milliards—obligations qui peuvent être encaissées sur demande par les détenteurs—est que le gouvernement, expose sa situation financière à des risques considérables.

Le sénateur Roblin: Je n'aime pas mettre le témoin au pilori, monsieur le président, c'est pourquoi je me contenterai de faire observer que les obligations d'épargne du Canada ont été une source d'économie récemment, et non pas une source de dépense. En effet, les pauvres gens qui les ont conservées auraient s'enrichir beaucoup plus s'ils avaient décidé de les encaisser toutes pour les investir dans un autre genre de valeur. J'aimerais donc qu'on reconnaisse que ces détenteurs d'obligations ont permis au gouvernement d'épargner de l'argent au lieu de lui en faire dépenser.

Le sénateur Doody: Ce sont de grands patriotes.

Le sénateur Roblin: Un deuxième point m'ennuie. On nous dit que nous voulons réduire la proportion des obligations d'épargne du Canada parce que ces titres sont instables, ou parce qu'il s'agit d'une genre de billets à vue. Pourtant, d'autre part, nous nous tournons vers les billets du Trésor. Nous avions 19 p. 100 en billets du Trésor il y a trois ans et nous en avons 26 p. 100 aujourd'hui; nous passons donc d'une forme de valeur à vue à une autre qui y ressemble pas mal.

Le sénateur Benidickson: L'échéance serait de 60 ou 90 jours n'est-ce pas?

[Text]

Senator Roblin: Well, that is about it. They may be along-term form of security, but they are certainly not a long-term form of debt. That is my observation on that.

Might I now ask some questions about the forecasting that the department does in respect of several factors.

I think we are all pretty well agreed that forecasting has become a good idea. It always was a good idea, but now it appears that we are going to know what the forecasts are, which is an innovation of recent times. I am therefore asking this. Does the government forecast the quantity of money that will be available from the savings of the Canadian people from time to time? If so, will it produce some figures on those forecasts?

Mr. Handfield-Jones: In the course of our regular forecasting work, senator, we of course do forecast the savings rate, and thus the total flow of personal savings. We do attempt, although this is really much more speculative at times, to make some projections of the overall flow of money through the financial channels, and thus to give us some idea of what the amounts of funds are that are likely to be available to us, and to other borrowers, in various forms.

As you know, the policy of the government with respect to forecasts is not to produce or publish these in detailed form on a quarterly basis. There is a number of very reputable private institutions that provide this service. The government does give an indication of its forecasts at the time of budgets and other statements as a basis for its forecast of revenues and expenditures of government both in the short and medium term.

Senator Roblin: I think it is only reasonable to expect that the government will not zero in on specific amounts to any great degree of accuracy, but rather, to indicate trends. That is what interests me in particular, and, I daresay, others also.

I am interested to know the trends you are forecasting for the amount of savings in the Canadian economic system over the next short period ahead of us. I am interested in knowing your forecast for the debt requirements of the government over the same period, and your forecast of the amount of money required to support that debt.

I hope I am right in saying that some effort was made to produce figures of this kind in Mr. Crosbie's budget, and that you are continuing to update those figures as circumstances change and develop. Is that information available?

Mr. Evans: I would say that those figures, given the soon-to-come budget from the Minister of Finance, would not be especially relevant at this point in time, because clearly the Minister of finance is going to make some changes to the fiscal situation confronting the government, and at the time of the budget those figures will be made available, as was promised by the minister.

Senator Roblin: That is a comforting piece of news. I really could not agree that they are not relevant to our discussions, however, at the present moment, because one of the factors we

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Bien, c'est à peu près cela. Ce sont peut-être des titres à long terme, mais elles ne sont certainement pas une forme de titre de dette à long terme. C'est ce que je voulais faire observer à ce sujet.

Pourrais-je maintenant poser quelques questions au sujet des prévisions effectuées par le ministère sur plusieurs facteurs.

Je crois que nous reconnaissons tous que la prévision s'est avérée un instrument utile. Elle a toujours été utile, mais maintenant il semble que nous allons connaître les prévisions, ce qui représente une innovation récente. Je pose donc la question suivante. Le gouvernement essaie-t-il de prévoir, périodiquement, la quantité d'argent qu'il pourra obtenir des épargnes de la population canadienne? Dans l'affirmative, présentera-t-il certains chiffres relativement à ces prévisions?

M. Handfield-Jones: Notre travail normal de prévision nous amène bien sûr, sénateur, à prévoir les taux d'épargne, et, par conséquent, le volume global des épargnes personnelles. Nous nous efforçons, même si c'est plutôt théorique parfois, de faire certaines projections sur la circulation de l'argent dans les divers canaux financiers. Nous nous faisons ainsi une certaine idée des montants dont nous pourrions vraisemblablement disposer et de ceux dont pourront disposer d'autres emprunteurs, sous diverses formes.

Comme vous le savez, le gouvernement n'a pas comme politique de publier ou de présenter ces prévisions sous forme détaillée, trimestriellement. Il existe un certain nombre d'institutions privées de très bonne réputation qui fournissent ces services. Le gouvernement donne une indication de ses prévisions lors de la présentation des budgets et à l'occasion d'autres déclarations pour appuyer ses prévisions de revenus et de dépenses à la fois à court et à moyen termes.

Le sénateur Roblin: Je crois qu'il n'est que raisonnable de s'attendre à ce que le gouvernement n'indique pas de montants précis, mais plutôt des tendances. C'est ce qui m'intéresse en particulier et j'oserais dire que cet intérêt est partagé.

Je voudrais connaître les tendances que vous prévoyez pour la quantité d'épargne qui circulera sous peu dans le système économique canadien. J'aimerais connaître vos prévisions quant à la dette que devra contracter le gouvernement au cours de la même période et quant au montant d'argent requis pour éponger cette dette.

J'espère avoir raison de dire qu'un certain effort a été déployé pour donner des chiffres de ce genre dans le budget de M. Crosbie, et que vous continuez à les mettre à jour à mesure que les circonstances évoluent. Peut-on obtenir ce renseignement?

M. Evans: Ces chiffres, qui figureront bientôt dans le budget du ministre des Finances, ne seraient pas spécialement pertinents à ce moment-ci, parce qu'il est évident que le ministre des Finances apportera certains changements à la situation financière à laquelle fait face le gouvernement, et au moment de la présentation du budget, ces chiffres seront mis à votre disposition comme l'a promis le ministre.

Le sénateur Roblin: Il s'agit là d'une nouvelle réconfortante. Je conteste toutefois qu'ils ne soient pas pertinents à l'heure actuelle, parce qu'un des facteurs que nous devons certaine-

[Text]

certainly have to look at is the impact of our debt requirements in the present circumstances in Canada today, and particularly as we are going to see it develop in the next very short period, by which I mean 12 to 24 months. We are going to find, for example, that somebody is going to have to make an estimate, not only of the savings required but of the borrowing impact of the government in the market. It has got to estimate what the provinces are going to need, not so much, perhaps, for themselves, because they seem to be in pretty fair condition, but for their utilities, most of which, incidentally, are crowded out of the Canadian market.

Anyone who tells me that there is no crowding in the Canadian market these days, I really find hard to credit. There is a crowding out; otherwise why are we doing all this foreign borrowing? We continue to do it, particularly on the part of the public utilities, who do it because money is cheaper, and take the foreign exchange risk. But to say there is no crowding in the Canadian market does not make sense to me.

I know I am not going to get anywhere with this tonight, but I hope very much that the government will show their estimates for the savings that will be required, for the central government's borrowings, for the borrowings of the provincial governments and their dependencies, so to speak, and the private sector, because when you come to the energy fields, it is all very well to say that they are not going to be crowded out, but I am willing to bet that they are going to be crowded out and into the American market.

Now, what else had I to unburden myself of at the present moment here?

I was intrigued by a statement of the Parliamentary Secretary to the effect that we were going to solve this overcrowding problem by the federal government retiring from the market.

Mr. Evans: I do not think I said "solve," senator.

Senator Roblin: Well, shall we say "ameliorate"? I would be happy to agree with that, because I agree with the Parliamentary Secretary. He evidently does not think that the Liberal government is going to solve the problem, and I do not think so either, so "ameliorate" is a good word.

I would like to be given, however, some basis for his optimism, because here we have a statement before us today showing that in the years 1977 to the present time the total public debt charges, which are a reasonable reflection, give or take a little, of the capital sum in question, have been doing nothing but increase. They have gone from \$4.7 billion in 1977 to \$10 billion-odd today. The growth rate has been very strong. It is higher today than it was in 1957. The growth, on a year-to-year basis, in the last year, has been 22 per cent, and the other figures, I am sure, are well known to my friend. The percentage of our total outlay has done nothing but increase. It has not even been holding steady, but increasing. The percentage of gross national product which, to my mind, is not so

[Traduction]

ment examiner est l'incidence de l'endettement dans la conjoncture actuelle du Canada, et plus particulièrement, la façon dont elle évoluera dans un avenir rapproché, c'est-à-dire d'ici 12 à 24 mois. Nous allons découvrir, par exemple, qu'il faudra que quelqu'un fasse une évaluation, non seulement, des épargnes requises, mais de l'importance des emprunts du gouvernement sur le marché. Il doit évaluer ce dont les provinces vont avoir besoin, peut-être pas tellement pour elles-mêmes, étant donné qu'elles semblent se trouver dans une assez bonne situation, mais plutôt pour leurs entreprises de service public dont la plupart, soit dit en passant, sont évincés du marché canadien.

J'ai vraiment peine à croire quiconque me dit qu'il n'y a pas d'éviction en ce moment dans le marché canadien. Il y a éviction, sinon, pourquoi faisons nous tous ces emprunts à l'étranger? Nous continuons à les faire, en particulier pour les entreprises de service public qui agissent ainsi parce que l'argent est moins cher et qu'elles assument le risque du change étranger. Dire qu'il n'y a pas éviction du marché canadien est pour moi incompréhensible.

Je sais que ce sujet ne me mènera à rien ce soir, mais j'espère fermement que le gouvernement présentera son évaluation des économies nécessaires, pour les emprunts du gouvernement central, pour les emprunts des gouvernements provinciaux et leur dépendances, si on peut parler ainsi, ainsi que pour le secteur privé, parce que lorsqu'on en arrive au domaine énergétique, c'est très bien de dire qu'ils ne vont pas être évincés, mais je suis prêt à parier qu'ils vont l'être et vont passer au marché américain.

De quoi d'autre devrais-je m'épancher ici en ce moment?

J'ai été intrigué par une déclaration du secrétaire parlementaire selon laquelle le fait que le gouvernement fédéral se retirerait du marché allait résoudre ces problèmes d'encombrement.

M. Evans: Je ne pense pas que j'ai parlé de «résoudre», sénateur.

Le sénateur Roblin: Devons-nous dire «améliorer»? Je serais heureux d'être d'accord à ce sujet, parce que je le suis avec le secrétaire parlementaire. De toute évidence, il ne pense pas que le gouvernement libéral va résoudre le problème et je ne le crois pas non plus, de sorte que le mot «améliorer» est satisfaisant.

J'aimerais toutefois partager son optimisme, parce que nous avons aujourd'hui devant nous une déclaration qui montre que, depuis les années 1977 à ce jour, le fardeau total de la dette publique, qui reflète à peu près raisonnablement le capital en question, n'a fait qu'augmenter. Il est passé de \$4.7 milliards en 1977 à quelque \$10 milliards aujourd'hui. Le taux de croissance a été très fort. Il est plus élevé aujourd'hui qu'en 1957. Sur la base d'une année à l'autre, le taux de croissance pour l'année dernière a été de 22% et je suis certain que mon ami connaît bien les autres chiffres. Le pourcentage de nos dépenses totales n'a fait qu'augmenter. Il ne s'est même pas maintenu, mais a augmenté. Le pourcentage du produit national brut qui, à mon avis, n'est pas tellement important en

[Text]

significant in financial terms but is an indication of trends, has been doing nothing but increase. It has increased every year for the last five. The percentage of total outlays has done nothing but increase every year. The percentage of the GNP has increased every year. The grand total of gross amounts has increased every year and the percentage of both is very strong. What is going to change in the next three or four years that will get us off this hook?

Mr. Evans: Senator, I think you have to realize—and I am sure you do—that there are two factors involved in the rapid growth of the debt charges, and one is the increase in the size of the deficit, which I think you are referring to, and the other is that interest rates have risen very rapidly. As interest rates rise, the debt charges increase at a much higher rate than they would otherwise. One of the reasons that interest rates have risen so rapidly is because of the inflationary problem not only here but worldwide. The Venice summit conference indicates quite clearly, as did the Japanese summit last year, that the western nations are very concerned about inflation. We certainly are concerned about inflation, and our inflationary program, through the Bank of Canada, is being followed.

I am convinced that over the next three to four years we will see significant progress made to combat inflation. When that happens interest rates will come down in conjunction with the reduction of the rate of inflation, and that is going to reduce the debt charges as a proportion of our financial requirements, because as the interest rates drop we can finance the lower rates and, obviously, we are not going to be talking about the same levels and same growth. In fact, it is my expectation we will probably have negative growth in debt charges in the near future.

So I am convinced that in fact we are going to get inflation under control. Interest rates will drop, and as we start to reduce the deficit we are going to see a turnaround in the situation that is certainly of concern to you and us.

Senator Roblin: I suppose I should be encouraged by the Parliamentary Secretary's optimism, and I certainly hope that his forecast turns out to be an accurate one. All I can say is that on the basis of recent experience that optimism rests on a very shaky foundation.

The Chairman: Are you happy to let it end on that note?

Mr. Evans: Well, I am happy to see that the senator is happy to let it end on that note.

Senator Roblin: No, I really cannot declare myself happy at the financial mess we are in today, Mr. Chairman. I have to confess that I have some concern.

Mr. Evans: But I see you have not stopped smiling.

[Traduction]

termes financiers, mais indique plutôt les tendances, n'a fait qu'augmenter. Il n'a cessé de le faire au cours des cinq dernières années. Le pourcentage des dépenses totales n'a cessé d'augmenter tous les ans. Le pourcentage du produit national brut a augmenté tous les ans. Le total général des montants bruts a augmenté tous les ans et le pourcentage pour les deux est très élevé. Au cours des trois ou quatre prochaines années, quels sont les changements qui vont nous sortir de ce piège?

M. Evans: Sénateur, je pense que vous devez vous rendre compte, et je suis certain que vous l'avez fait, que deux facteurs sont impliqués dans l'augmentation rapide des charges de la dette. L'un de ces facteurs est constitué par l'augmentation de l'importance du déficit auquel vous faites, je crois, allusion et l'autre est que les taux d'intérêt ont augmenté très rapidement. Au fur et à mesure que les taux d'intérêt augmentent, les charges de la dette augmentent à un taux beaucoup plus élevé que ce ne serait le cas s'il en était autrement. Une des raisons de l'augmentation aussi rapide des taux d'intérêt provient de ce que le problème de l'inflation n'existe pas seulement ici mais dans le monde entier. La conférence du sommet de Venise indique très clairement, comme l'a fait l'année dernière le sommet Japonnais, que les nations occidentales sont très préoccupées par l'inflation. Nous le sommes certainement aussi et nous suivons notre programme concernant l'inflation, par l'intermédiaire de la banque du Canada.

Je suis convaincu qu'au cours des trois ou quatre prochaines années, nous assisterons à des progrès notables dans la lutte contre l'inflation. Lorsque cela se produira, les taux baisseront en même temps que le taux d'inflation et cela va diminuer les charges de la dette en proportion de nos besoins financiers, étant donné qu'au fur et à mesure que les taux d'intérêt baissent, nous pouvons financer les taux inférieurs et que nous n'allons pas manifestement parler des mêmes niveaux et de la même croissance. En fait, je prévois que nous aurons probablement une croissance négative des charges de la dette dans un proche avenir.

Je suis donc convaincu que nous allons en fait contrôler l'inflation. Les taux d'intérêt baisseront et, au fur et à mesure que nous allons commencer à réduire le déficit, nous allons assister à un revirement dans la situation qui nous préoccupe certainement.

Le sénateur Roblin: Je suppose que je dois être encouragé par l'optimisme du secrétaire parlementaire et j'espère que sa prévision va se réaliser. En me fondant sur l'expérience récente, tout ce que je peux dire, c'est que cet optimisme repose sur des bases chancelantes.

Le président: Êtes-vous satisfait de terminer sur cette note?

M. Evans: Je suis heureux de constater que le sénateur est satisfait de terminer sur cette note.

Le sénateur Roblin: Non, monsieur le président. Je ne peux vraiment pas déclarer que je suis satisfait du pétrin financier où nous nous trouvons aujourd'hui. J'avoue que cela me préoccupe.

M. Evans: Je constate toutefois que vous n'avez pas cessé de sourire.

[Text]

The Chairman: I should say parenthetically, and perhaps I should not say it, since time is of the essence, but I do note that the net debt has gone up five times in the last 10 years.

Senator Roblin: I predict it will keep on going up.

The Chairman: This is an interesting paper. Shall it be printed as an appendix to today's proceedings?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Do I have a motion to report the bill to the next sitting?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Je dois dire entre parenthèses, et peut-être il vaudrait mieux que je m'abstienne, étant donné le peu de temps qu'il nous reste, que je note les cinq augmentations de la dette nette, au cours des 10 dernières années.

Le sénateur Roblin: Je prédis qu'elle continuera à augmenter.

Le président: Nous avons là un document intéressant. Doit-il être joint aux délibérations d'aujourd'hui?

Des voix: Adopté.

Le président: Ai-je une motion pour reporter le bill à la prochaine séance?

Des voix: Adopté.

La séance est levée.

APPENDIX "8A"

Background Information
On An Act to Provide
Supplementary Borrowing Authority
For Fiscal Year 1980/81

1. Background Information on Borrowing Authority
2. Present Status of Borrowing Authority
3. Cash Requirements and Sources of Financing
4. Structure of Outstanding Debt
5. Debt Program—and Details on Recent Bond Issues
6. Treasury Bills
7. Canada Savings Bonds
8. Foreign Debt
9. Changes in Holdings of Government of Canada Debt
10. Gross and Net Public Debt—Historical Trends
11. Public Debt Charges

*Borrowing Authority**(a) Background*

The Financial Administration Act stipulates that statutory borrowing authority must be obtained from Parliament in order for the government to increase its outstanding debt. Part IV, Section 36 of the Act requires that "no money shall be borrowed or security issued by or on behalf of Her Majesty without the authority of Parliament". This refers to "new" money only because under Section 38 of the Act there is a continuing authority to borrow funds to repay maturing debt.

Prior to December, 1975 new borrowing powers had been sought through a clause attached to supply bills brought before the House. About the beginning of each fiscal year, a borrowing authority clause added to a supply bill sought new authority for the Minister of Finance to raise new money by the issue of securities and, at the same time, provided for the cancellation of any unused borrowing powers obtained under previous Appropriation Acts. Additional borrowing authority was sought, if necessary, through other Appropriation Bills later in the year.

This practice was ruled out of order in December, 1975 when the government was attempting to obtain supplementary borrowing authority because it provided no opportunity for debate on the request. These clauses were never part of the estimates discussed in standing committees and the Supply Bills were usually passed without debate. The supplementary borrowing authority was sought at this time through a special bill.

ANNEXE «8A»

Notes historiques
relatives à une Loi prévoyant l'octroi
d'un pouvoir d'emprunt supplémentaire
au cours de l'exercice financier 1980-1981

1. Notes historiques relatives au pouvoir d'emprunt
2. Situation actuelle du pouvoir d'emprunt
3. Besoins de trésorerie et sources de financement
4. Structure de la dette non échue
5. Programme de la dette—et détail des émissions récentes d'obligations
6. Bons du Trésor
7. Obligations d'épargne du Canada
8. Dette étrangère
9. Variations des portefeuilles de la dette du Gouvernement du Canada
10. Dette publique brute et nette—tendances chronologiques
11. Frais de la dette publique

*Pouvoir d'emprunt**a) Historique*

La Loi sur l'administration financière stipule que, pour accroître la dette en souffrance, le gouvernement doit demander au Parlement d'adopter une loi l'autorisant à contracter un emprunt. L'article 36 de la Partie IV de la Loi est libellé comme suit: «Aucune somme d'argent ne doit être empruntée ni aucun titre émis par Sa Majesté ou en son nom sans l'autorisation du Parlement.» Cet article porte sur les «nouveau» emprunts uniquement, puisque l'article 38 de la même Loi prévoit l'autorisation permanente d'emprunter des fonds pour rembourser les dettes venues à échéance.

Avant décembre 1975, de nouveaux pouvoirs d'emprunter étaient demandés par l'entremise d'une clause accompagnant les lois des subsides présentées à la Chambre. Vers le début de chaque année financière, une clause d'autorisation d'emprunts incluse dans une loi des subsides demandait que le ministre des Finances se voit confier le pouvoir d'emprunter des fonds au moyen de l'émission de titres. En outre, cette clause prévoyait l'annulation de tout emprunt autorisé en vertu de lois antérieures portant affectation de crédits mais non contracté. Si le besoin s'en faisait sentir, d'autres lois portant affectation de crédit étaient présentées au cours de l'année pour obtenir l'autorisation d'emprunter.

Cette pratique a été abandonnée en décembre 1975 au moment où le gouvernement tentait d'obtenir l'autorisation de contracter des emprunts supplémentaires: on s'était rendu compte que les demandes ne pouvaient faire l'objet d'un débat. De telles clauses n'ont jamais été incluses dans les budgets des dépenses étudiés en comités permanents et les lois des subsides étaient habituellement adoptées sans débat. A cette époque, l'autorisation de contracter des emprunts supplémentaires était demandée par l'entremise de projets de lois spéciaux.

(b) Recent Procedures for Obtaining New Borrowing Authority

In March, 1976 and March, 1977, new borrowing authority was again sought through a clause in the supply bill but only on the understanding that there would be a day's debate on the supply bill in Parliament. This procedure followed a recommendation by the Standing Committee on Procedure and Organization and agreement between the House Leaders. No expiry date was put on the March, 1977 bill.

In December, 1977, supplementary borrowing powers were obtained by adding a clause to the Income Tax Bill to amend the Income Tax Act. This bill expired on December 31, 1978.

In March, 1978, supplementary authority was again obtained through a clause in the Supply Bill and an opportunity was provided to debate the request in the House. No expiry date was put on this bill.

In November, 1978, supplementary borrowing authority was obtained through a special bill. This bill expired on March 31, 1979.

In summary, for the fiscal years 1977/78 and 1978/79 borrowing authority amounting to \$28.0 billion was authorized by the following Acts.

TABLE 1

	(\$ billions)
Appropriation Act. No. 2, March 1977	7.0 (used fully)
Income Tax Amendment Act, December, 1977	9.0 (Expired)
Appropriation Act. No. 1, March, 1978	5.0 (\$2.9 billion left as at April 1, 1980)
Borrowing Authority Act, 1978/79	7.0 (Expired)
	28.0

In early 1979 new borrowing powers of \$10.0 billion for fiscal 1979/80 had originally been sought from Parliament through a clause in the Act to amend the statute law relating to income tax for fiscal 1979/80. However, this Act died on the order paper when Parliament was dissolved on March 26, 1979. The Borrowing Authority Act 1979/80, passed in November, 1979, provided new borrowing powers of \$7.0 billion for the balance of the 1979/80 fiscal year. The unused portion of this borrowing authority, which amounted to about \$2.4 billion was cancelled on March 31, 1980.

In November, 1979 the new government in power sought the lower amount of \$7.0 billion new borrowing authority as up to that time in 1979/80, new monies raised were charged to the unused borrowing authority carried forward from earlier years and which was not subject to automatic cancellation at the end of the fiscal year. Clause (3) of the Borrowing Authority Act

b) Procédures récentes relatives à l'obtention d'un nouveau pouvoir d'emprunter

Pendant les mois de mars 1976 et 1977, le pouvoir de contracter des emprunts supplémentaires a, de nouveau, été demandé par l'entremise d'une clause incluse dans une loi des subsides mais cette fois, un débat d'une journée était prévu en Chambre. Cette nouvelle pratique faisait suite à une recommandation du comité permanent de la procédure et de l'organisation et était conforme à une entente entre les leaders parlementaires. Le projet de loi déposé en mars 1977 n'était assorti d'aucune date d'échéance.

En novembre 1978, l'autorisation de contracter des emprunts supplémentaires a été obtenue par l'entremise d'un projet de loi spécial venant à échéance le 31 mars 1979.

En ce qui concerne les années financières 1977-1978 et 1978-1979, le pouvoir de contracter des emprunts supplémentaires s'élevant à \$28 milliards a été obtenu grâce à l'adoption des lois suivantes:

TABEAU 1

	(en milliards de \$)
Loi n° 2 de (mars) 1977 portant affectation de crédits	7.0 (aucun solde)
Loi de (décembre) 1977 modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu	9.0 (échue)
Loi n° 1 de (mars) 1978 portant affectation de crédits	5.0 (solde de \$2.9 milliards au 1 ^{er} avril 1980)
Loi de 1978-1979 sur le pouvoir d'emprunt	7.0 (échue)
	28.0

Au début de 1979, l'autorisation de contracter de nouveaux emprunts s'élevant à \$10 milliards pour l'exercice 1979-1980 a d'abord été demandée au Parlement par l'addition d'une clause au projet de loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu pour l'année financière 1979-1980. Cependant, ce projet de loi n'a pas franchi l'étape de l'inscription au Feuilleton puisque la Chambre a été dissoute le 26 mars 1979. La Loi de 1978-1979 sur le pouvoir d'emprunt adoptée en novembre 1979 autorisait l'emprunt de \$7 milliards supplémentaires pour le reste de l'exercice 1979-1980. Le solde non emprunté, soit quelque \$2.4 milliards, a été annulé le 31 mars 1980.

En novembre 1979, le nouveau gouvernement a demandé un nouveau pouvoir d'emprunter de \$7 milliards pour le reste de l'exercice 1979-1980; il désirait de plus que les nouveaux fonds levés soient imputés sur les soldes des autorisations d'emprunts des années précédentes non soumises à une annulation automatique à la fin de l'année financière.

1979/80 stipulated that the new borrowing authority came into force on November 1, 1979. The purpose of this provision was to ensure that the new authority would be in force on that date which was the effective date of the new Canada Savings Bonds campaign. Consequently, all net new borrowing through the issue of the new 1979/80 series of CSBs was charged to the new authority.

At the beginning of the 1979/80 fiscal year there was about \$3.8 billion of unused borrowing authority from prior years. The previous government was able to carry on to November, 1979 without new borrowing authority because the unused powers were boosted by paying down the major portion of the drawings on the standby credits and by net Canada Savings Bond redemptions. At the end of October, 1979, there was \$2.9 billion of this borrowing authority remaining and it is this amount that the government has been using since April 1, 1980 of the current fiscal year.

Attached is a table setting out borrowing authority and net debt borrowed since 1970/71.

TABLE 2

BORROWING AUTHORITY AND NET DEBT BORROWED		
Actual	Authority Authorized by Parliament	Net Debt Borrowed
	(\$ millions)	(\$ millions)
1970-71	3,000	2,702
1971-72	3,000	2,373
1972-73	3,000	1,780
1973-74	3,000	132
1974-75	5,500	3,915
1975-76 ⁽¹⁾	6,000	4,611
1976-77	6,000	4,822
1977-78-79 ⁽²⁾	28,000	
1977-78		9,048
1978-79		15,024
1979-80 ⁽³⁾	7,000	5,455

⁽¹⁾ Includes \$2 billion additional authority obtained by way of a special bill, the Supplementary Borrowing Authority Act, 1975.

⁽²⁾ For the fiscal years 1977-78 and 1978-79, borrowing authority amounting to \$28.0 billion had been obtained. This amount was authorized by the following Acts:

	(\$ billions)
Appropriation Act No. 2, March, 1977	7.0
*Income Tax Amendment Act, December, 1977	9.0
Appropriation Act No. 1, March, 1978	5.0
**Borrowing Authority Act, 1978-79	7.0
	<u>28.0</u>
*Expired on December 31, 1978	
**Expired on March 31, 1979	

⁽³⁾ *\$3.8 borrowing authority carried forward from 1977-78-79

La clause (3) de la Loi de 1978-1979 sur le pouvoir d'emprunt stipulait que l'autorisation de contracter de nouveaux emprunts entrerait en vigueur le 1^{er} novembre 1979. Cette disposition avait pour objet d'assurer que la nouvelle autorisation serait en vigueur au moment du lancement de la campagne de vente des nouvelles obligations d'épargne du Canada. De cette façon, le montant net des nouveaux emprunts contractés par la vente des OEC, émission 1979-1980, serait imputé sur la nouvelle autorisation.

Au début de l'exercice 1979-1980, les soldes des autorisations des années précédentes s'élevaient à quelque \$3.8 milliards. Le gouvernement précédent pouvait s'acquitter de ses responsabilités jusqu'en novembre 1979 sans demander de nouvelles autorisations d'emprunts, étant donné que les pouvoirs d'emprunter dont il ne s'était pas prévalu étaient renforcés par le remboursement de la majeure partie des tirages sur les crédits en attente et par des rachats nets d'obligations d'épargne du Canada. A la fin d'octobre 1979, \$2.9 milliards pouvaient encore être empruntés en vertu de cette autorisation, marge dont le gouvernement en place se sert depuis le 1^{er} avril 1980 de l'année financière en cours.

TABLEAU 2

POUVOIR D'EMPRUNT ET DETTE NETTE DES EMPRUNTS		
Réel	Pouvoir autorisé par le Parlement	Dettes nettes des emprunts
	(\$ millions)	(\$ millions)
1970-71	3,000	2,702
1971-72	3,000	2,373
1972-73	3,000	1,780
1973-74	3,000	132
1974-75	5,500	3,915
1975-76 ⁽¹⁾	6,000	4,611
1976-77	6,000	4,822
1977-78-79 ⁽²⁾	28,000	
1977-78		9,048
1978-79		15,024
1979-80 ⁽³⁾	7,000	5,455

⁽¹⁾ Comprend le pouvoir supplémentaire de \$2 milliards obtenu par une loi spéciale (Loi de 1975 sur le pouvoir d'emprunt supplémentaire)

⁽²⁾ Pour les années financières 1977-78 et 1978-79, le pouvoir d'emprunt s'élevant à \$28.0 milliards avait été obtenu, grâce à l'adoption des lois suivantes:

	(\$ milliards)
Loi n° 2 de (mars) 1977 portant affectation de crédits	7.0
*Loi de (décembre) 1977 modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu	9.0
Loi n° 1 de (mars) 1979 portant affectation de crédits	5.0
**Loi de 1978-79 sur le pouvoir d'emprunt	7.0
	<u>28.0</u>
*Échue le 31 décembre 1978	
**Échue le 31 mars 1979	

⁽³⁾ Le pouvoir d'emprunt de \$3.8 a été reporté de 1977-78-79.

PRESENT STATUS OF BORROWING AUTHORITY

So far this fiscal year the government has been charging new money raised through the issues of securities to unused authority obtained in prior years and carried forward. At the beginning of fiscal 1980/81 this unused authority amounted to \$2,876 million. The following table sets out the current status of this borrowing authority.

TABLE 3

Use of Borrowing Authority April 1, 1980 to June 20, 1980 (\$ millions)						
Treasury Bills	Marketable Bonds	CSBs	Standby Credits	B/A Used	B/A Outstand- ing	
As at April 1/80						2,876
Actual						
April	420	(650)	(745)	357	(618)	3,494
May	1,225	1,100	(682)	(349)	1,294	2,200
June 1—20	625	2,075 ⁽¹⁾	(213)	(349)	2,138	62

⁽¹⁾ Includes the \$900 million bond issue sold on June 17, 1980 and dated July 1, 1980.

As illustrated, at the present time there remains only \$62 million of unused borrowing authority. Since the calculation of borrowing authority is on a net basis, the redemption of marketable bonds or CSBs or the paying off of standby credits has the effect of increasing borrowing authority. Over the next few weeks CSB redemptions and the cancellation of \$40 million bonds held in the "Securities Held for the Retirement of Unmatured Debt" account will add small amounts to the borrowing authority. However, given the current situation, the government is almost at a stand-still implementing its regular debt program planned for 1980/81.

CASH REQUIREMENT AND SOURCES OF FINANCING

The following table sets out the cash requirements of the government and the sources of financing for the previous four fiscal years. In financing the cash requirement, the amount of cash raised through the issue of various types of securities in Canada varies from year to year and depends on prevailing economic and financial conditions. The actual debt programs for the past four fiscal years illustrate how the cash requirements have been met in the past and indicate how the cash requirements for fiscal 1980/81 may be met.

In the three fiscal years 1976/77 to 1978/79 foreign exchange transactions substantially reduced the cash require-

SITUATION ACTUELLE DU POUVOIR D'EMPRUNT

Jusqu'ici au cours de la présente année financière, le gouvernement a imputé les nouvelles sommes d'argent mobilisées par l'émission de valeurs mobilières au pouvoir non utilisé, obtenu au cours des années antérieures et reporté. Au début de l'année financière 1980-81, ce pouvoir non utilisé s'élevait à \$2,876 millions. Le tableau qui suit expose la situation actuelle de ce pouvoir d'emprunt.

TABEAU 3

Utilisation du pouvoir d'emprunt Du 1 ^{er} avril au 20 juin 1980 (\$ millions)						
Bons du Trésor	Obligations négociables	Obligations d'épargne du Canada	Crédits renouvela- bles	P/E Utilisé	P/E Non Utilisé	
Au 1 ^{er} avril 1980						2,876
Réelle						
avril	420	(650)	(745)	357	(618)	3,494
mai	1,225	1,100	(682)	(349)	1,294	2,200
1-20 juin	625	2,075 ⁽¹⁾	(213)	(349)	2,138	62

⁽¹⁾ Comprend l'émission d'obligations de \$900 millions vendues le 17 juin 1980 et datées du 1^{er} juillet 1980.

Comme il est illustré, à l'heure actuelle, il ne reste que \$62 millions de pouvoir d'emprunt non utilisé. Comme le calcul du pouvoir d'emprunt est effectué sur une base nette, le rachat des obligations négociables ou des Obligations d'épargne du Canada, ou le remboursement des crédits renouvelables a eu l'effet d'accroître le pouvoir d'emprunt. Au cours des prochaines semaines, les rachats d'Obligations d'épargne du Canada et l'annulation d'obligations de \$40 millions détenues au compte des «valeurs mobilières détenues pour le remboursement de la dette non échue» permettront d'ajouter des petites sommes au pouvoir d'emprunt. Toutefois, étant donné la situation actuelle, le gouvernement est presque au point mort en ce qui concerne la mise en œuvre de son programme régulier de la dette, prévue pour 1980-81.

BESOINS DE TRÉSORERIE ET SOURCES DE FINANCEMENT

Le tableau qui suit expose les besoins du gouvernement en matière de trésorerie et les sources de financement des quatre années financières antérieures. En ce qui concerne le financement des besoins de trésorerie, le montant des sommes mobilisées par l'émission de divers types de valeurs mobilières au Canada varie d'année en année et dépend de la conjoncture économique et des conditions financières. Les programmes relatifs à la dette réelle pour les quatre dernières années financières illustrent la façon dont on a fait face aux besoins de trésorerie par le passé, ainsi que la façon dont on peut y satisfaire pour l'année financière 1980-81.

Au cours des trois années financières, soit de 1976-77 à 1978-79, les opérations de change ont réduit sensiblement les

ments and the debt programs in those years resulted in considerable additions to the cash balances. In fiscal 1979/80 foreign exchange transactions had almost no impact on cash requirements and it was financed by a run-down in cash balances, which had been built up in the previous years and the \$7,943 million debt program. Also in 1979/80 a greater use was made of Treasury bills and marketable bonds than in 1978/79 as there were net redemptions of CSBs over the fiscal year.

In fiscal 1980/81 we do not plan to make much use of cash balances to finance cash requirements. Consequently, we plan to raise nearly all the cash requirements in the capital markets. Since the government has for some time been playing down the role of Canada Savings Bonds we do not expect to raise much new money from this source. We have also been making more use of the Treasury bill market this year. Consequently, we expect that the proportion of the debt program met through the issue of Treasury bills will be larger than in the past two fiscal years and the proportion met through issue of marketable bonds will be closer to that in fiscal 1978/79.

besoins de trésorerie, et les programmes relatifs à la dette au cours de ces années ont entraîné des additions considérables aux soldes de trésorerie. Au cours de l'année financière 1979-80, les opérations de change n'ont eu presque aucune incidence sur les besoins de trésorerie et celles-ci avaient été financées par une baisse des soldes de trésorerie, qui s'étaient accumulés au cours des années antérieures, ainsi que par le programme de la dette de \$7,943 millions. En 1979-80, on a également utilisé plus qu'en 1978-79 les bons du Trésor et les obligations négociables, étant donné qu'il y a eu des rachats nets d'Obligations d'épargne du Canada pendant l'année financière.

Au cours de l'année financière 1980-81, nous ne projetons pas faire grande utilisation des soldes de liquidité pour financer les besoins de trésorerie. Conséquemment, nous comptons mobiliser presque tous les besoins de trésorerie sur les marchés financiers. Étant donné que le gouvernement accorde depuis quelque temps moins d'importance aux Obligations d'épargne du Canada, nous ne prévoyons pas mobiliser beaucoup de sommes d'argent frais à partir de cette source. Cette année, nous avons aussi utilisé davantage le marché des bons du Trésor. Nous prévoyons donc que la proportion du programme de la dette qui serait satisfaite par l'émission de bons du Trésor sera plus grande qu'au cours des deux années financières antérieures et que la proportion satisfaite par l'émission d'obligations négociables se rapprochera davantage de celle de l'année financière 1978-79.

TABLE 4

CASH REQUIREMENT AND SOURCES OF FINANCING
(\$ millions)

	Fiscal 1976/77	Fiscal 1977/78	Fiscal 1978/79	Fiscal 1979-80
<u>Cash Requirements</u>				
—Excluding Foreign Exchange Transactions	5,350	8,270	10,939	10,403
—Foreign Exchange Transactions	(1,050)	(1,007)	(4,087)	221
Total	4,300	7,263	6,852	10,629
<u>Sources of Funds</u>				
		%	%	%
Treasury bills	1,760	36	3,040	37
Marketable bonds	2,290	48	3,443	42
CSBs	800	16	1,707	21
Total	4,850	100	8,190	100
Change in cash balances	550	927	1,926	—2,686

TABLEAU 4

BESOINS DE TRÉSORERIE ET SOURCES DE FINANCEMENT

(\$ millions)

	Exercice 1976/77	Exercice 1977/78	Exercice 1978/79	Exercice 1979-80				
<u>Besoins de trésorerie</u>								
—Compte non tenu des opérations de change	5,350	8,270	10,939	10,403				
—Opérations de change	(1,050)	(1,007)	(4,087)	221				
Total	4,300	7,263	6,852	10,629				
<u>Sources de fonds</u>								
		%	%	%				
Bons du Trésor	1,760	36	3,040	37	2,240	26	2,795	35
Obligations négociables	2,290	48	3,443	42	5,302	60	6,403	81
OEC	800	16	1,707	21	1,236	14	(1,255)	(16)
Total	4,850	100	8,190	100	8,778	100	7,943	100
Variation de l'encaisse	550		927		1,926		-2,686	

STRUCTURE OF GOVERNMENT OF CANADA
OUTSTANDING DEBT

The following table sets out the structure of the Government of Canada outstanding debt denominated in Canadian dollars as well as in foreign currencies. The percentages show the proportion of Treasury bills, marketable bonds and Canada Savings Bonds to total Canadian dollar debt as well as the proportion of Canadian dollar and foreign currency debt. As illustrated, the proportion of foreign currency debt up until March 31, 1978 was negligible. In 1979 the proportion of foreign currency peaked at around 11% of total debt but has subsequently declined to about 6%.

In respect of the Canadian dollar debt, the proportion of Treasury bills and marketable bonds outstanding has increased steadily since March 31, 1977 while the proportion of Canada Savings Bonds has decreased steadily. These developments reflect the success of the government's policy of reducing its dependence on Canada Savings Bonds as a source of new borrowed funds. Since early 1975 the government has been following a policy of reducing the proportion of CSBs in the debt structure and of encouraging an increase in the non-bank investing public's holdings of marketable Government of Canada debt. Since March 31, 1977 the proportion of CSBs to the total Canadian dollar debt has fallen from 39% to a current level of around 24%.

STRUCTURE DE LA DETTE NON ÉCHUE

Le tableau qui suit expose la structure de la dette du gouvernement du Canada, libellée en dollars canadiens ainsi qu'en monnaies étrangères. Les pourcentages montrent la proportion des bons du Trésor, des obligations négociables et des Obligations d'épargne du Canada par rapport à la dette totale en dollars canadiens, ainsi que la proportion en dollars canadiens et en monnaies étrangères. Comme il est illustré, la proportion de la dette en monnaies étrangères jusqu'au 31 mars 1978 était négligeable. En 1979, la proportion de la dette en monnaies étrangères s'est élevée à environ 11% de la dette totale mais, subséquemment, elle a diminué pour se situer à près de 6%.

En ce qui concerne la dette en dollars canadiens, la proportion des bons du Trésor et des obligations négociables en circulation s'est accrue régulièrement depuis le 31 mars 1977, tandis que la proportion des Obligations d'épargne du Canada a diminué de façon constante. Ces faits nouveaux traduisent la réussite de la politique du gouvernement visant à réduire la dépendance de celui-ci sur les obligations d'épargne du Canada en tant que source de nouveaux emprunts. Depuis le début de 1975, le gouvernement a adopté une politique visant à réduire la proportion des Obligations d'épargne du Canada dans la structure de la dette et à favoriser un accroissement des portefeuilles de la dette négociable du gouvernement du Canada dans les placements non bancaires du public. Depuis le 31 mars 1977, la proportion des Obligations d'épargne du Canada par rapport à la dette totale en dollars canadiens est passée de 39% au niveau actuel qui s'établit à environ 24%.

TABLE 5

STRUCTURE OF GOVERNMENT OF CANADA OUTSTANDING DEBT

Government of Canada Debt Structure Including Foreign Currency Debt

(\$ millions)

Canadian Dollar Denominated Debt	March 31, 1977	%	March 31, 1978	%	March 31, 1979	%	March 31, 1980	%	June 18, 1980	%	%
Treasury bills	8,255	19	11,295	22	13,535	23	16,325	24	18,520	26	
Marketable bonds	17,693	42	21,787	43	27,081	45	33,710	49	35,160	50	
Canada Savings Bonds	16,433	39	18,036	35	19,443	32	18,187	27	16,574	24	
Total Canadian Dollar Debt ⁽¹⁾	42,381	100	51,118	100	60,059	100	68,222	100	70,254	100	94
Foreign Currency Debt											
U. S. Dollar	174		1,046		4,722		2,146		1,738		
Deutsche mark					935		916		979		
Japanese yen					554		477		519		
Swiss franc					1,027		965		1,047		
Total Foreign Currency Debt	174		1,046		7,238		4,504		4,283		6
Total Government Debt	42,555	100	52,164	100	67,287	100	72,727	100	74,537	100	100

⁽¹⁾ Converted at current rates of exchange

TABLEAU 5

STRUCTURE DE L'ENCOURS DE LA DETTE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Structure de la dette du Gouvernement du Canada compte tenu de la dette en devises étrangères

(\$ millions)

Dette libellée en dollars canadiens	31 mars 1977	%	31 mars 1978	%	31 mars 1979	%	31 mars 1980	%	18 juin 1980	%
Bons du Trésor	8,255	19	11,295	22	13,535	23	16,325	24	18,520	26
Obligations négociables	17,693	42	21,787	43	27,081	45	33,710	49	35,160	50
Obligations d'épargne du Canada	16,433	39	18,036	35	19,443	32	18,187	27	16,574	24
Total de la dette en devises du pays	42,381	100	51,118	100	60,059	100	68,222	100	70,254	100
Dettes en devises étrangères										
Dollars É.-U.	174		1,046		4,722		2,146		1,738	
Deutsche mark					935		916		979	
Yen Japonais					554		477		519	
Francs suisses					1,027		965		1,047	
Total de la dette en devises étrangères	174	1	1,046	2	7,238	11	4,504	6	4,283	6
Total de la dette du gouvernement	42,555	100	52,164	100	67,287	100	72,727	100	74,537	100

DEBT PROGRAM—FIRST QUARTER OF FISCAL YEAR

In the first quarter of fiscal 1980/81 it is estimated that \$2.2 billion new cash will have been raised. This compares with \$0.9 billion and \$1.6 billion in the April to June period of the previous two years. The amount shown here does not include the \$900 million issue dated July 1, 1980 and sold on June 17, 1980.

In the first quarter of this year net CSB redemptions were significantly higher than in the similar period of the previous two years. At the same time, new cash raised through the issue of Treasury bills was also much higher, offsetting to a large extent the loss of revenue through CSB redemptions. The issue of marketable bonds was also higher than in previous years.

PROGRAMME DE LA DETTE—PREMIER TRIMESTRE DE L'ANNÉE FINANCIÈRE

On estime que, au cours du premier trimestre de l'année financière 1980/81, on aura obtenu \$2.2 milliards de nouveaux fonds; ce chiffre se compare à \$0.9 milliard et \$1.6 milliard dans la période d'avril à juin des deux années précédentes. Le montant figurant ici ne tient pas compte d'une émission de \$900 millions datée du 1^{er} juillet 1980 et vendue le 17 juin 1980.

Au cours du premier trimestre de l'année, les rachats nets d'OEC ont été sensiblement plus élevés qu'au cours de la même période des deux années précédentes. En même temps, les nouveaux fonds obtenus grâce à l'émission de bons du Trésor ont également été supérieurs, ce qui a compensé dans une grande mesure la perte de recettes découlant des rachats d'OEC. Les fonds obtenus grâce à l'émission d'obligations négociables ont également été supérieurs à ceux des années antérieures.

TABLE 6

Net Change in Securities Outstanding by Government of Canada

(\$ millions)

	First Quarter Fiscal 1978/79	First Quarter Fiscal 1979/80	First Quarter Fiscal 1980/81*
Treasury bills	655	475	2,295
Marketable bonds	1,247	890	1,625
CSBs	(298)	(511)	(-1,676)
	1,604	854	2,244

*Estimated

TABLEAU 6

Variation nette des titres du gouvernement du Canada en circulation

(\$ millions)

	Premier trimestre 1978-79	Premier trimestre 1979-80	Premier trimestre 1980-81*
Bons du Trésor	655	475	2,295
Obligations négociables	1,247	890	1,625
OEC	(298)	(511)	(-1,676)
	1,604	854	2,244

*Estimations

TABLE 7
RECENT NEW GOVERNMENT OF CANADA BOND ISSUES
(\$ millions)

Date	Amount			Details of Gross New Issues				
	Gross New Issues	Gross Retirements	New Net Issues	Final Maturity Date	Amount	Coupon Rate %	Issue Price %	Yield to final Maturity %
Dec 15, 1979	1,500	225	1,275	Dec. 15, 1982	275	11¾	99.00	12.16
				Dec 15, 1984	350	11½	99.00	11.77
				Dec. 15, 1989	125	11¼	98.75	11.46
				Dec. 15, 2002	750	11¼	98.50	11.44
Feb. 1, 1980	1,600	944	656	Dec. 15, 1982	600	11¾	98.75	12.27
				Dec. 15, 1984	350	11½	98.50	11.91
				Dec. 15, 1989	50	11¼	96.50	11.86
				Feb. 15, 2003	600	11¾	97.50	12.07
March 31, 1980	1,250		1,250	Mar. 15, 1983	150	13¾	99.50	13.96
				Mar. 15, 1985*	850	13¾	100.00	13.75
				Mar. 15, 2000	250	13¾	99.25	13.86
Apr. 1, 1980		-450						
Purchase Fund		-200						
May 1, 1980	1,100		1,100	Mar. 15, 1983	150	13¾	100.00	13.75
				May 1, 1985*	500	13	99.50	13.14
				May 1, 2001	450	13	99.00	13.14
June 1, 1980	1,650	475	1,175	Mar. 15, 1983	400	11¼	99.40	11.49
				July 1, 1985	450	11¼	99.00	11.51
				Dec. 15, 1989	150	11¼	97.50	11.69
				Feb. 1, 2003	650	11¾	98.00	12.00
July 1, 1980	900		900	June 1, 1984	275	10	99.375	10.19
				Oct. 1, 1989	150	10½	98.25	10.80
				Dec. 15, 2002	475	11¼	99.50	11.31

*Exchangeable into bonds in March and May 1990.

TABLEAU 7

Émissions Récentes de Nouvelles Obligations du Gouvernement du Canada

(\$ millions)

Date	Montant			Détails des émissions brutes				
	Émis- sions brutes	Rem- bourse- ments bruts	Émis- sions nettes	Date d'échéance finale	Montant	Taux des coupons	Prix d'émission, en %	Taux de rendement, à l'échéance
le 15 déc., 1979	1,500	225	1,275	le 15 déc., 1982	275	11¾	99.00	12.16
				le 15 déc., 1984	350	11½	99.00	11.77
				le 15 déc., 1989	125	11¼	98.75	11.46
				le 15 déc., 2002	750	11¼	98.50	11.44
le 1 ^{er} fév., 1980	1,600	944	656	le 1 ^{er} déc., 1982	600	11¾	98.75	12.27
				le 1 ^{er} déc., 1984	350	11½	98.50	11.91
				le 1 ^{er} déc., 1989	50	11¼	96.50	11.86
				le 1 ^{er} fév., 2003	600	11¾	97.50	12.07
le 31 mars, 1980	1,250		1,250	le 15 mars, 1983	150	13¾	99.50	13.96
				le 15 mars, 1985*	850	13¾	100.00	13.75
				le 15 mars, 2000	250	13¾	99.25	13.86
le 1 ^{er} avril, 1980		-450						
Le fonds de rachat		-200						
le 1 ^{er} mai, 1980	1,100		1,100	le 15 mars, 1983	150	13¾	100.00	13.75
				le 1 ^{er} mai, 1985*	500	13	99.50	13.14
				le 1 ^{er} mai, 2001	450	13	99.00	13.14
le 1 ^{er} juin, 1980	1,650	475	1,175	le 15 mars, 1983	400	11¼	99.40	11.49
				le 1 ^{er} juillet, 1985	450	11¼	99.00	11.51
				le 15 déc., 1989	150	11¼	97.50	11.69
				le 1 ^{er} fév., 2003	650	11¾	98.00	12.00
le 1 ^{er} juillet, 1980	900		900	le 1 ^{er} juin, 1984	275	10	99.375	10.19
				le 1 ^{er} oct., 1989	150	10½	98.25	10.80
				le 15 déc., 2002	475	11¼	99.50	11.31

*Échangeables contre des obligations échéant au mois de mars et de mai 1990

TABLE 8
DETAILS OF TREASURY BILLS
FISCAL 1980/81

Auction Date	Maturing Bills				Total Issued	Net New Issues				Average Yield at Tender		
	3 mos.	6 mos.	1 Year	Total Maturing		3 mos.	6 mos.	1 Year	(Total)	3 mos.	6 mos.	1 Year
Apr. 4	625	165		790	860	30	40	—	70	15.95	16.42	
11	625	165	225	1,015	1,185	30	40	100	170	15.95	16.25	15.82
18	635	170		805	875	30	40	—	70	15.71	15.38	
25	635	170		805	915	30	80	—	110	15.42	14.49	
May 2	640	170		810	970	30	130	—	160	15.15	13.96	
9	645	170	225	1,040	1,475	30	130	275	435	13.92	12.20	11.56
16	650	180		830	1,040	30	180	—	210	13.09	11.68	
23	650	180		830	1,040	30	180	—	210	11.58	10.72	
30	650	175		825	1,035	30	180	—	210	11.58	10.87	
June 6	650	175	225	1,050	1,480	30	125	275	430	11.56	10.75	10.68
13	650	175		825	945	30	90	—	120	11.04	10.60	
20	650	175		825	900	30	45	—	75	10.42	10.11	
27	655	185		840	870	30	—	—	30			

TABLEAU 8
DÉTAIL DES BONS DU TRÉSOR
EXERCICE 1980/81

Date de l'adjudication	Bons venant à échéance				Total émis	Nouvelles émissions nettes				Rendement moyen à l'adjudication		
	3 mois	6 mois	1 an	Total à échéance		3 mois	6 mois	1 an	(Total)	3 mois	6 mois	1 an
Avril 4	625	165		790	860	30	40	—	70	15.95	16.42	
11	625	165	225	1,015	1,185	30	40	100	170	15.95	16.25	15.82
18	635	170		805	875	30	40	—	70	15.71	15.38	
25	635	170		805	915	30	80	—	110	15.42	14.49	
Mai 2	640	170		810	970	30	130	—	160	15.15	13.96	
9	645	170	225	1,040	1,475	30	130	275	435	13.92	12.20	11.56
16	650	180		830	1,040	30	180	—	210	13.09	11.68	
23	650	180		830	1,040	30	180	—	210	11.58	10.72	
30	650	175		825	1,035	30	180	—	210	11.58	10.87	
Juin 6	650	175	225	1,050	1,480	30	125	275	430	11.56	10.75	10.68
13	650	175		825	945	30	90	—	120	11.04	10.60	
20	650	175		825	900	30	45	—	75	10.42	10.11	
27	655	185		840	870	30	—	—	30			

TABLE 9

CANADA SAVINGS BONDS OUTSTANDING BY
SERIES
AS AT MARCH 31, 1980

Series	Amount Outstanding (\$ millions)	Percent of Total Outstanding
1-24, Special Replacement & Centennial*	\$ 100.8	0.6%
1967/68 (S-22)	64.0	0.3%
1968/69 (S-23)	248.3	1.4%
1970/71 (S-25)	703.5	3.9%
1971/72 (S-26)	753.2	4.1%
1972/73 (S-27)	594.9	3.3%
1973/74 (S-28)	334.5	1.8%
1974/75 (S-29)	2,186.6	15.5%
1975/76 (S-30)	1,498.4	8.2%
1976/77 (S-31)	757.5	4.2%
1977/78 (S-32)	638.4	3.5%
1978/79 (S-33)	4,926.8	27.1%
1979/80 (S-34)	4,745.5	26.1%
Total	\$18,182.3	100.0%

*matured issues still outstanding.

TABLE 10

WEEKLY NET CANADA SAVINGS BOND
REDEMPTIONS
FOR FISCAL 1980/81 TO DATE

(\$ millions)

Week Ending	Net Redemptions	Total Bonds Outstanding
		18,182.3 ¹
April 2	0.3	18,182.0
9	129.0	18,053.0
16	160.8	17,892.2
23	217.8	17,674.4
30	169.5	17,504.9
May 7	218.4	17,286.5
14	345.3	16,941.2
21	92.6	16,848.6
28	58.2	16,790.4
June 4	34.7	16,755.7
11	124.1	16,631.6
18	57.8	16,573.8

⁽¹⁾ Amount outstanding as at March 31, 1980

TABLEAU 9

ENCOURS D'OBLIGATIONS D'ÉPARGNE DU
CANADA PAR SÉRIE
AU 31 MARS 1980

Série	Montant non échu (\$ millions)	Pourcentage du total non échu
21-24, Spéciale de remplacement et du Centenaire*	\$ 100.8	0.6%
1967/68 (S-22)	64.0	0.3%
1968/69 (S-23)	248.3	1.4%
1970/71 (S-25)	703.5	3.9%
1971/72 (S-26)	753.2	4.1%
1972/73 (S-27)	594.9	3.3%
1973/74 (S-28)	334.5	1.8%
1974/75 (S-29)	2,186.6	15.5%
1975/76 (S-30)	1,498.4	8.2%
1976/77 (S-31)	757.5	4.2%
1977/78 (S-32)	638.4	3.5%
1978/79 (S-33)	4,926.8	27.1%
1979/80 (S-34)	4,745.5	26.1%
Total	\$18,182.3	100.0%

TABLEAU 10

RACHATS NETS HEBDOMADAIRES D'OBLIGATIONS
D'ÉPARGNE DU CANADA
AU COURS DE L'EXERCICE 1980/81 À CETTE DATE

(\$ millions)

Semaine terminée	Rachats nets	Total des obligations en circulation
		18,182.3 ¹
Avril 2	0.3	18,182.0
9	129.0	18,053.0
16	160.8	17,892.2
23	217.8	17,674.4
30	169.5	17,504.9
Mai 7	218.4	17,286.5
14	345.3	16,941.2
21	92.6	16,848.6
28	58.2	16,790.4
Juin 4	34.7	16,755.7
11	124.1	16,631.6
18	57.8	16,573.8

⁽¹⁾ Total en circulation au 31 mars 1980.

FOREIGN BORROWINGS

The following table outlines the foreign loans undertaken since 1978. The Canadian dollar equivalent was determined at the time the securities were delivered. There are no drawings on the standby credits currently outstanding.

TABLE 11

Security Issues (\$ millions)					
Delivery Date	Amount	Can. \$ Equivalent	Coupon	Maturity Date	Type
Apr. 5/78	U.S. \$250	285	8.00%	Apr. 1/83	Public Issue
Apr. 5/78	U.S. \$250	285	8.20%	Oct. 1/85	Public Issue
Apr. 5/78	U.S. \$250	285	8%	Apr. 1/98	Public Issue
	U.S. \$750	855			
May 2/78	D.M. 400	218	5.00%	Apr. 30/82	Bank Loan
May 5/78	D.M. 200	109	5.00%	May 10/84	Private
May 9/78	D.M. 300	163	5.00%	May 10/84	Private
May 20/78	D.M. 600	313	4%	May 20/83	Public Issue
	D.M. 1,500 (U.S. \$706)	803			
Oct. 31/78	U.S. \$400	467	9.00%	Oct. 15/83	Public Issue
Oct. 31/78	U.S. \$350	408	9¼%	Oct. 15/98	Public Issue
	U.S. \$750	875			
Mar. 1-30/79	Yen 35 bil.	195	7.10%	Mar. 30/89	Bank Loan
Mar. 1-30/79	Yen 35 bil.	196	7.50%	Mar. 30/99	Bank Loan
Mar. 27/79	Yen 30 bil.	169	6.40%	Mar. 27/84	Public Issue
	Yen 100 bil. (U.S. \$484)	560			
Mar. 8/79	S.F. 700	493	2½%	Mar. 8/82	Bank Loan
Mar. 14/79	S.F. 500	350	3.00%	Mar. 14/85	Private
Mar. 20/79	S.F. 300	208	3%	Mar. 20/89	Public Issue
	S.F. 1,500 (U.S. \$880)	1,051			
TOTAL	U.S. \$3,570	4,144			

EMPRUNTS À L'ÉTRANGER

Le tableau qui suit donne un aperçu des emprunts contractés à l'étranger depuis 1978. L'équivalence en devises canadiennes a été établie au moment de la livraison des titres. Il n'y a présentement aucun tirage en cours sur les lignes de crédit renouvelable.

TABLEAU 11

Émissions de titres (\$ millions)					
Date de livraison	Montant	Équivalence en dollars canadiens	Coupon	Date de l'échéance	Genre
Avr. 5/78	É.-U. \$250	285	8.00%	Avr. 1/83	Émission publique
Avr. 5/78	É.-U. \$250	285	8.20%	Oct. 1/85	Émission publique
Avr. 5/78	É.-U. \$250	285	8%	Avr. 1/98	Émission publique
	É.-U. \$750	855			
Mai 2/78	D.M. 400	218	5.00%	Avr. 30/82	Prêt bancaire
Mai 5/78	D.M. 200	109	5.00%	Mai 10/84	Émission privée
Mai 9/78	D.M. 300	163	5.00%	Mai 10/84	Émission privée
Mai 20/78	D.M. 600	313	4%	Mai 20/83	Émission publique
	D.M. 1,500 (É.-U. \$706)	803			
Oct. 31/78	É.-U. \$400	467	9.00%	Oct. 15/83	Émission publique
Oct. 31/78	É.-U. \$350	408	9¼%	Oct. 15/98	Émission publique
	É.-U. \$750	875			
Mar. 1-30/79	Yen 35 bil.	195	7.10%	Mar. 30/89	Prêt bancaire
Mar. 1-30/79	Yen 35 bil.	196	7.50%	Mar. 30/99	Prêt bancaire
Mar. 27/79	Yen 30 bil.	169	6.40%	Mar. 27/84	Émission publique
	Yen 100 bil. (É.-U. \$484)	560			
Mar. 8/79	F.S. 700	493	2½%	Mar. 8/82	Prêt bancaire
Mar. 14/79	F.S. 500	350	3.00%	Mar. 14/85	Émission privée
Mar. 20/79	F.S. 300	208	3%	Mar. 20/89	Émission publique
	F.S. 1,500 (É.-U. \$880)	1,051			
TOTAL	É.-U. \$3,570	4,144			

CHANGE IN HOLDINGS OF GOVERNMENT OF
CANADA SECURITIES DENOMINATED IN
CANADIAN DOLLARS

As illustrated in the table below, the importance of the chartered banks as a source of financing for the government has been decreasing. So far this year the banks, on balance, have been net sellers of about \$600 million of Government of Canada marketable securities. At the same time the general public have increased dramatically their holdings of these securities. In the first quarter of fiscal 1980/81 this sector has increased their holdings by \$4.8 billion.

VARIATION DES PORTEFEUILLES DE LA DETTE DU
GOUVERNEMENT DU CANADA

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les banques à chartre jouent un rôle moins important dans le financement du gouvernement. Jusqu'à maintenant cette année, l'ensemble des banques a effectué des ventes nettes d'environ \$600 millions de titres négociables du gouvernement du Canada. En même temps, le grand public a accru sensiblement son portefeuille de titres de ce genre. Au cours du premier trimestre de l'année financière 1980-81, le portefeuille de ce secteur a augmenté de \$4.8 milliards.

TABLE 12

(\$ millions)

	Fiscal 1976/77	Fiscal 1977/78	Fiscal 1978/79	Fiscal 1979-80	First Quarter Fiscal 1980-81*
Bank of Canada	789	2,558	1,867	1,791	-200
Gov't. Accounts	121	230	3	-96	-120
Chartered Banks	648	980	275	-137	-600
General Public —marketable	2,492	2,715	5,397	7,640	4,840
Sub-total	4,050	6,483	7,542	9,198	3,920
—CSBs	800	1,707	1,236	-1,255	-1,676
Total	4,850	8,190	8,778	7,943	2,244

*Estimated

TABLEAU 12

(\$ millions)

	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980	Premier trimestre 1980-1981*
Banque du Canada	789	2,558	1,867	1,791	-200
Comptes gouverne- mentaux	121	230	3	-96	-120
Banques à charte	648	980	275	-137	-600
Grand public —négocia- bles	2,492	2,715	5,397	7,640	4,840
Total partiel	4,050	6,483	7,542	9,198	3,920
—OEC	800	1,707	1,236	-1,255	-1,676
Total	4,850	8,190	8,778	7,943	2,244

*Estimation

TABLE 13

PUBLIC DEBT CHARGES

	Total Charges in \$ Millions	Per Cent Growth	Per Cent of Total Outlays	Per Cent of GNP
1976-77	4,721	18.9	11.6	2.5
1977-78	5,550	17.6	12.4	2.7
1978-79	7,058	27.2	14.6	3.1
1979-80 ⁽¹⁾	8,540	21.0	16.1	3.3
1980-81 ⁽²⁾	10,275	22.0	17.3	3.6

⁽¹⁾ Preliminary Outcome

⁽²⁾ Main Estimates. In the April 21 forecast, it was stated that "since the budget of December 11, 1979, increases in interest rates and the higher deficit now projected have resulted in an upward revision in public debt charges of the order of \$500 million". Subsequently, the rapid decline in interest rates suggest that the Main Estimates figure is not likely to be substantially exceeded.

Public Debt Charges are on a gross basis; interest received by the government is shown as a revenue. They include interest on unmatured debt, interest on superannuation accounts and other liabilities, discounts, premiums and commissions and other servicing costs.

TABLEAU 13

FRAIS DE LA DETTE PUBLIQUE

	Total des frais en \$ millions	Croissance en pour- centage	Croissance des déboursés totaux	Pourcentage du PNB
1976-77	4,721	18.9	11.6	2.5
1977-78	5,550	17.6	12.4	2.7
1978-79	7,058	27.2	14.6	3.1
1979-80 ⁽¹⁾	8,540	21.0	16.1	3.3
1980-81 ⁽²⁾	10,275	22.0	17.3	3.6

⁽¹⁾ Résultat préliminaire

⁽²⁾ Budget principal des dépenses. Dans les prévisions du 21 avril, on a affirmé que «depuis le budget du 11 décembre l'augmentation des taux d'intérêt et la progression du déficit actuellement projetées ont entraîné une révision à la hausse des frais de la dette publique de l'ordre de \$500 millions». Subséquemment, la baisse rapide des taux d'intérêt laisse entendre qu'il est peu probable que les chiffres du Budget principal des dépenses soient sensiblement dépassés.

Les frais de la dette publique sont établis sur une base brute; l'intérêt reçu par le gouvernement est affecté aux recettes. Il comprend l'intérêt sur la dette non échue, sur les comptes de retraite et d'autres engagements, les rabais, les primes et commissions et autres coûts de service.

TABLE 14
GROSS AND NET PUBLIC DEBT
HISTORICAL TRENDS

						As % of GPN ⁽¹⁾		
	Total Unmatured Debt	Total Other Liabilities	Gross Public Debt	Less: Net Recorded Assets	Net Public Debt	Total Unmatured Debt	Gross Debt	Net Debt
	(\$ Millions)							
1926-27	2,482	244	2,726	378	2,348	48.2	53.0	45.6
1931-32	2,579	248	2,827	451	2,376	55.0	60.2	50.6
1936-37	3,337	205	3,542	458	3,084	72.0	76.4	66.6
1941-42	5,866	741	6,607	2,562	4,045	70.8	79.8	48.8
1946-47	15,640	1,782	17,422	4,374	13,048	131.6	146.6	109.8
1951-52	13,949	3,023	16,972	5,787	11,185	64.5	78.4	51.7
1956-57	13,573	4,219	17,792	6,783	11,009	42.3	55.5	34.3
1961-62	16,883	5,217	22,100	8,873	13,227	42.6	55.7	33.4
1962-63	17,950	5,888	23,838	9,876	13,962	41.8	55.5	32.5
1963-64	18,740	6,675	25,415	10,245	15,170	40.8	55.3	33.0
1964-65	18,935	7,353	26,288	10,758	15,530	37.7	52.3	30.9
1965-66	18,966	7,879	26,845	11,519	15,326	34.3	48.5	27.7
1966-67	19,681	8,790	28,471	12,936	15,535	31.8	46.0	25.1
1967-68	20,284	10,241	30,525	14,301	16,224	30.5	46.0	24.4
1968-69	21,725	10,847	32,572	15,857	16,715	29.9	44.9	23.0
1969-70	22,184	11,507	33,691	17,469	16,222	27.8	42.2	20.3
1970-71	24,886	12,783	37,669	21,075	16,594	29.0	44.0	19.4
1971-72	27,259	13,838	41,097	22,940	18,157	28.9	43.5	19.2
1972-73	29,039	15,354	44,393	25,265	19,128	27.6	42.2	18.2
1973-74	29,171	17,908	47,079	26,546	20,533	23.6	38.1	16.6
1974-75	33,086	19,357	52,443	30,260	22,183	22.4	35.5	15.0
1975-76	37,697	21,935	59,632	32,121	27,511	22.8	36.1	16.6
1976-77	42,519	24,446	66,965	33,361	33,604	22.2	35.0	17.6
1977-78	51,567	28,807	80,374	36,670	43,704	24.6	38.4	20.9
1978-79	66,591	31,994	98,585	42,778	55,807	28.9	42.8	24.2
1979-80	72,046	34,875	106,921	39,664	67,257 ⁽²⁾	27.7	41.0	25.8
1980-81	83,619	38,247	121,866	40,444	81,422 ⁽²⁾	29.2	42.5	28.4

⁽¹⁾ Preceding calendar year GNP figures.

⁽²⁾ Based on April 21 forecast.

TABLEAU 14

DETTE PUBLIQUE BRUTE ET NETTE
TENDANCES CHRONOLOGIQUES

	Total de la dette non échue	Total— autre passif	Dette publique brute	Moins: actif net déclaré	Dette publique nette	En % du PNB ⁽¹⁾		
						Total de dette non échue	Dette brute	Dette nette
						(\$ Millions)		
1926-27	2,482	244	2,726	378	2,348	48.2	53.0	45.6
1931-32	2,579	248	2,827	451	2,376	55.0	60.2	50.6
1936-37	3,337	205	3,542	458	3,084	72.0	76.4	66.6
1941-42	5,866	741	6,607	2,562	4,045	70.8	79.8	48.8
1946-47	15,640	1,782	17,422	4,374	13,048	131.6	146.6	109.8
1951-52	13,949	3,023	16,972	5,787	11,185	64.5	78.4	51.7
1956-57	13,573	4,219	17,792	6,783	11,009	42.3	55.5	34.3
1961-62	16,883	5,217	22,100	8,873	13,227	42.6	55.7	33.4
1962-63	17,950	5,888	23,838	9,876	13,962	41.8	55.5	32.5
1963-64	18,740	6,675	25,415	10,245	15,170	40.8	55.3	33.0
1964-65	18,935	7,353	26,288	10,758	15,530	37.7	52.3	30.9
1965-66	18,966	7,879	26,845	11,519	15,326	34.3	48.5	27.7
1966-67	19,681	8,790	28,471	12,936	15,535	31.8	46.0	25.1
1967-68	20,284	10,241	30,525	14,301	16,224	30.5	46.0	24.4
1968-69	21,725	10,847	32,572	15,857	16,715	29.9	44.9	23.0
1969-70	22,184	11,507	33,691	17,469	16,222	27.8	42.2	20.3
1970-71	24,886	12,783	37,669	21,075	16,594	29.0	44.0	19.4
1971-72	27,259	13,838	41,097	22,940	18,157	28.9	43.5	19.2
1972-73	29,039	15,354	44,393	25,265	19,128	27.6	42.2	18.2
1973-74	29,171	17,908	47,079	26,546	20,533	23.6	38.1	16.6
1974-75	33,086	19,357	52,443	30,260	22,183	22.4	35.5	15.0
1975-76	37,697	21,935	59,632	32,121	27,511	22.8	36.1	16.6
1976-77	42,519	24,446	66,965	33,361	33,604	22.2	35.0	17.6
1977-78	51,567	28,807	80,374	36,670	43,704	24.6	38.4	20.9
1978-79	66,591	31,994	98,585	42,778	55,807	28.9	42.8	24.2
1979-80	72,046	34,875	106,921	39,664	67,257 ⁽²⁾	27.7	41.0	25.8
1980-81	83,619	38,247	121,866	40,444	81,422 ⁽²⁾	29.2	42.5	28.4

⁽¹⁾PNB fondé sur les chiffres de l'année civile précédente.⁽²⁾Chiffre fondé sur les prévisions du 21 avril.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. John Evans, Parliamentary Secretary to Minister of Finance;

Mr. S. J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance.

M. John Evans, secrétaire parlementaire du ministre des Finances;

M. S. J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, July 17, 1980

Issue No. 9

Seventh Proceedings on:
Examination of Government Policy
and Regional Disparities
(Main Estimates 1980-81)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 17 juillet 1980

Fascicule n° 9

Septième fascicule concernant:
Examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980-81)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 17, 1980

(11)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980/81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Balfour, Barrow, Benidickson, Charbonneau, Doody, Godfrey, Grosart, Leblanc, Lewis, Murray, Robichaud, Roblin, Thériault. (15)

In Attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witnesses were heard:

Mr. S. R. Blair, President and Chief Executive Officer, Alberta Gas Trunk Line Company.

From Shell Canada Limited:

Mr. C. W. Daniel, President and Chief Executive Officer;

Mr. Z. Peter Pokrupa, Consultant Economist.

A background paper from Mr. S. R. Blair, Alberta Gas Trunk Line Company was ordered to be printed as Appendix "9-A" to these proceedings; and a paper entitled "Canadian Oil and Gas Overview" prepared by Shell Canada Limited was ordered to be printed as Appendix "9-B" to these proceedings.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 JUILLET 1980

(11)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980/81).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Balfour, Barrow, Benidickson, Charbonneau, Doody, Godfrey, Grosart, Leblanc, Lewis, Murray, Robichaud, Roblin, Thériault. (15)

Aussi présents: M. Peter Dobell et M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Les témoins suivants sont entendus:

M. S. R. Blair, président et directeur exécutif, Alberta Gas Trunk Line Company.

De Shell Canada Limited:

M. C. W. Daniel, président et directeur exécutif;

M. Z. Peter Pokrupa, économiste-conseil.

Il est ordonné qu'un document d'information de M. S. R. Blair, Alberta Gas Trunk Line Company, soit joint aux présentes délibérations (*Appendice «9-A»*) et qu'un document intitulé «Vue d'ensemble du pétrole et du gaz canadiens», préparé par Shell Canada Limited, soit joint aux présentes délibérations (*Appendice «9-B»*).

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, July 17, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, as we resume this morning, this is the twenty-first hearing on the subject of regional disparities. As honourable senators will have become aware, regarding regional development a certain factor seems to stand head and shoulders above all the rest as a matter of concern over the next decade, and that, of course, is the subject of energy. We are fortunate as a committee this morning to have two of the outstanding experts in this country—indeed, probably in the world—on the subject of energy and its effect on the world economy, and most especially on the Canadian economy, and, as a particular interest to this committee, on the regional economies of Canada.

On my right is Mr. Bob Blair, President and Chief Executive Officer of Alberta Gas Trunk Line Company. Senators have been provided with his biography and I will not go into a great deal of detail about Mr. Blair because he is so well known, except to say that he is a chemical engineer and a graduate of Queen's University.

On my left is Mr. William Daniel, who is also an engineer and is a graduate of the University of Toronto. He is the President and Chief Executive Officer of Shell Canada Limited.

The lead questioner today will be Senator Austin. I hope that does not cause our witnesses to tremble at all, because perhaps after he is finished we will give them equal time to question him on his policies!

Before we begin, I should like to comment to senators on the background paper that was given to us by our own staff, and to compliment publicly before this committee the work of Mr. Sagar and Mr. Dobell. Senators will know from having read it that it is an outstanding paper and is most useful to the committee.

I understand that both witnesses have opening statements, and we will begin with Mr. Blair.

Mr. S. R. Blair, President and Chief Executive Officer, Alberta Gas Trunk Line Company: Mr. Chairman, I have read the transcripts of the recent appearances of the other witnesses, including now the unrevised transcript of Mr. Marshall Cohen's appearance before you this week. I have seen the intensive and wide-ranging questions that have been posed by the members. It has made me realize that it is a little difficult for me to anticipate where our company's work may really be of the most interest, because the questions have ranged over such a wide number of subjects. So I felt the best thing for me to do was to leave the maximum time for members' questions

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 juillet 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Messieurs les sénateurs, c'est la 21^e fois que nous nous réunissons pour étudier la question des disparités régionales. Comme les honorables sénateurs s'en seront certainement aperçus, un facteur semble avoir préséance sur tous les autres pour ce qui est de l'expansion régionale au cours de la prochaine décennie, et il s'agit bien entendu de l'énergie. Le Comité a la chance d'accueillir ce matin deux éminents experts dans ce domaine au pays, et probablement même au monde, je disais donc, des experts en ce qui a trait à l'énergie et à son incidence sur l'économie mondiale, et plus particulièrement sur l'économie canadienne, sujet qui est d'intérêt particulier pour ce comité qui doit se pencher sur la question des économies régionales du Canada.

A ma droite se trouve M. Bob Blair, président et administrateur en chef de l'*Alberta Gas Trunk Line Company*. Les sénateurs ont reçu des notes biographiques à son sujet et je n'ai pas à vous donner de détail, vu qu'il est si bien connu; je me contenterai donc de signaler qu'il est ingénieur-chimiste et diplômé de l'Université Queen.

A ma gauche se trouve M. William Daniel, qui est également ingénieur et diplômé de l'Université de Toronto. Il est président et administrateur en chef de la société Shell Canada Ltée.

Le sénateur Austin amorcera la période de questions aujourd'hui. J'espère que cela n'inquiétera pas nos témoins car une fois qu'il aura terminé, nous leur donnerons également le temps de lui poser des questions sur ses politiques.

Avant de commencer, j'aimerais faire part aux sénateurs de mon opinion sur le document d'information qui nous a été remis par notre personnel et féliciter devant le comité MM. Sagar et Dobel de leur excellent travail. Les sénateurs se seront rendus compte qu'il s'agit d'un document remarquable qui sera des plus utiles au comité.

Si je comprends bien, les deux témoins voudraient faire des déclarations préliminaires; nous commencerons donc par M. Blair.

M. S. R. Blair, président et administrateur en chef, Alberta Gas Trunk Line Company: Monsieur le président, j'ai lu le compte rendu non révisé des exposés des autres témoins, y compris le compte rendu préliminaire des propres tenues par M. Marshall Cohen au moment de comparaître devant vous cette semaine. J'ai vu les questions exhaustives et éclectiques qu'ont soulevées les membres. Cela m'a fait comprendre qu'il est assez difficile de cerner les domaines d'activités de notre société susceptibles de vous intéresser le plus, car les questions portent sur une vaste gamme de sujets. Aussi, j'ai cru préférable d'accorder le maximum de temps aux questions des mem-

[Text]

and be ready to respond to the topics they felt were the most important.

There is one single subject which I did not touch on in the notes that I sent last week in preparation for my appearance, but which was raised in the letter I received from Mr. Peter Dobell inviting me to appear. The subject he asked me to be ready to comment on what was my view on the rate of price increase and of the ultimate price goal for fossil fuels. So I should like to offer this view: As a producing company, we would like, for the fossil fuels, the lightest price we may make while still retaining a good feeling of integrity in the general reasonableness of that flow of revenue coming to us as a producer.

We know that as well as the good years there will be lean years, and we also know that in the good years in the petroleum industry there are a number of other purposes for us, as a corporation, in which we can very well apply the best flow of revenue that we can negotiate. For us as a company, those other purposes would be further extension of the petrochemical industry, particularly the natural gas based petrochemical industry centred in Alberta. By "further extension" I mean particularly in terms of the installation of more and more downstream upgrade processing manufacturing plant.

Also, for our own particular company, the other purposes that are apt and timely for us, in terms of additional revenue that we may receive, would be more intensive manufacturing, as exemplified by the Canocean operation that we have acquired and are developing. We feel that we have many useful ways in which to use the capital.

But we would want to receive the best price we can get in an atmosphere of fair relations with our consumers, who are, basically, in terms of petroleum products, the Canadian public, and in terms of petrochemical and other sales, the U.S. and to some degree international companies.

What that might mean in dollars per barrel, I think I could best put this way: that for barrels of new production of heavy oil or the oil sands, in our company we would be much encouraged and feel that we were in the right ball park in the order of \$30 per barrel—that is, 1980 dollars and in terms of the flow of revenue to the producing company. In terms of light oil, it does not really matter very much to us in our company what the price of oil is, because we will not have a great deal more to produce for many years. It will be of relatively less important interest to us.

In terms of natural gas, we find that we have a good incentive to explore, develop and produce, while natural gas is priced in the general vicinity of the present Toronto city gate price of about \$2.50 per MCF. Speaking to those prices, I think the important thing to bring out is that the order of \$30—1980 dollars—per barrel for the heavy oil is something that, of course, we do not have now. We are waiting, hoping that that order of price becomes available. While we are waiting, we can spend millions of dollars, as we do, on doing the preparatory work, and while we are waiting and are

[Traduction]

bres et de me préparer à répondre aux questions qu'ils estiment les plus importantes.

Il y a un seul sujet que je n'ai pas abordé dans les notes que je vous ai soumises la semaine dernière en préparation de ma comparution, question qui a été soulevée dans la lettre que j'ai reçue de M. Peter Dobell m'invitant à comparaître. Ce dernier m'avait demandé de vous faire part de mon opinion sur le taux d'augmentation des prix et l'objectif en matière de prix, pour les combustibles fossiles. Voici mon opinion: en tant que société de production, nous aimerions voir le prix des combustibles fossiles augmenter autant que possible tout en conservant un certain sentiment d'honnêteté quant aux profits raisonnables qui doivent nous revenir en tant que producteur.

Nous savons que nous devons nous attendre, après ces années de vaches grasses, à des années de vaches maigres et nous savons également que pendant les années de vaches grasses, dans l'industrie du pétrole, il existe d'autres objectifs que nous devons essayer, en tant que société, d'atteindre et d'appliquer au mouvement de prix que nous pouvons négocier. En tant que société, ces autres objectifs consistent en une expansion supplémentaire de l'industrie pétrochimique, surtout en ce qui concerne l'industrie pétrochimique fondée sur le gaz naturel situé en Alberta. Par expansion supplémentaire, je veux surtout parler de l'installation d'un plus grand nombre d'usines de traitement et de raffinage en aval.

De plus, en ce qui concerne notre propre société, les autres buts qui sont opportuns pour nous d'essayer d'atteindre, en termes de profits supplémentaires que nous pourrions réaliser, concernent la fabrication plus intensive, tel qu'illustré par les activités de Canocean que nous avons acheté et que nous travaillons à développer. Nous sommes d'avis qu'il existe divers moyens utiles d'utiliser notre capital d'investissement.

Mais nous aimerions toutefois nous assurer le meilleur prix possible tout en conservant une atmosphère de justice avec nos consommateurs qui, essentiellement en termes de produits du pétrole, sont le public canadien et en termes de produits pétrochimiques et d'autres ventes, sont les Américains et dans une certaine mesure, des sociétés internationales.

Que cela peut-il signifier en dollars le baril? Voici la meilleure façon dont je puis vous l'expliquer: en ce qui concerne les barils de pétrole lourd ou de pétrole provenant de sables bitumineux, notre société se sentirait encouragée et considérerait être sur la bonne voie s'il s'agissait de \$30 le baril—c'est-à-dire des dollars de 1980 sans oublier également les profits pour la société productrice. Pour ce qui est du pétrole léger, le prix importe assez peu pour notre société car nous n'aurons pas à en produire beaucoup plus d'ici quelques années. Cela représentera un intérêt relativement moindre pour nous.

Pour ce qui est du gaz naturel, nous avons de bonnes raisons d'explorer, de mettre en valeur et de produire puisque le prix du gaz naturel à l'arrivée est de \$2.50 le 1000 pi. cu. dans la grande banlieue de la ville de Toronto. Au sujet de ces prix, il importe de se rappeler que l'ordre de \$30 (1980) le baril de pétrole lourd n'a pas encore été émis et nous l'attendons toujours. Pendant ce temps, nous pouvons consacrer des millions de dollars, comme c'est d'ailleurs le cas, à des travaux préparatoires et alors même que nous attendons et qu'on nous encourage, nous pouvons consacrer des dizaines de millions de

[Text]

encouraged we can spend tens of millions of dollars to get particular projects moving ahead in an anticipatory way. But we cannot spend hundreds of millions of dollars and actually get out and get the production into place.

It is important for me to emphasize, in a public forum such as this, that we certainly and absolutely need something different than the status quo to proceed with the heavy oil and oil sands work. I feel I must emphasize that because there were some public statements made after Petro-Canada and ourselves recently announced that we were working together on an oil sands plant. Some interpreted that as a signal that the present situation was satisfactory, that here were companies ready to proceed and get on with the job. That would not be a correct interpretation. We are ready to hang in and do the preparatory work, and hope that prices work out in the future; but we are a long way short of being able to actually go ahead and start the production. That is very much true of Husky Oil Company in respect of the Lloydminster heavy oil. We know what to do. We have the land position and the preliminary work done, but we are not able to proceed with an enhanced oil recovery of light and heavy oil within the present price mechanism.

In the case of the natural gas price, as my remarks showed, we do have the price now. There is a price in effect now. We hope it will go up. We hope it will adjust in the future for increased costs. We hope that the gas will be worth a lot more in the future and there will be an incentive for us to keep on developing more, that within the present pricing mechanism we can operate and continue to expand production.

Mr. C. W. Daniel, President and Chief Executive Officer, Shell Canada Limited: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. It is an honour and a pleasure for me to be here this morning and to appear before you. I hope that with my comments and your questions I will be able to assist you in this very important subject of regional development.

I would like to discuss three main areas: first, suitable pricing of oil in Canada; second, the level and the effect of new oil and gas investment; and third, the encouragement of regional development. I shall direct my comments primarily to those areas.

First, I would like to offer a few comments on the Canadian and world oil situation as background to our discussion. I shall be referring to some of the material included in the chart book, which I hope members of the committee have received in advance.

First, a word on the Canadian energy overview. It may seem a bit trite, Mr. Chairman, to say that energy is vital to Canada and to every industrialized country, but it is certainly so. In our case, today, we are relying for our total energy needs 43 per cent on oil and 18 per cent on gas, and we have forecast a high level of dependency on oil for a long time in the future.

[Traduction]

dollars pour faire avancer par anticipation des projets particuliers. Toutefois, nous n'avons pas les moyens de dépenser des centaines de millions de dollars pour extraire le pétrole et entamer la production.

Je dois rappeler, l'occasion m'étant donnée de le faire en public, qu'il nous faut absolument plus que le status quo pour pouvoir entamer l'exploitation du pétrole lourd et des sables bitumineux. Je crois devoir insister sur ce point étant donné les déclarations publiques faites après la récente annonce de Petro-Canada et de nous-mêmes concernant l'élaboration d'un projet conjoint d'usine de traitement des sables bitumineux. Certains ont interprété cette annonce comme un signe que la situation actuelle est satisfaisante et que des entreprises sont disposées à commencer les travaux d'exploitation. Cette interprétation n'est pas exacte. Nous sommes disposés à procéder à des travaux préparatoires et nous espérons que les prix évolueront dans l'avenir; mais il s'en faut de beaucoup actuellement pour que nous puissions commencer la production. Cette affirmation est particulièrement vraie dans le cas de la société Husky Oil et du projet d'exploitation de pétrole lourd de Lloydminster. Nous savons ce qu'il faut faire. Nous avons localisé l'endroit et procédé aux travaux préliminaires, mais compte tenu du mécanisme des prix actuel, nous ne sommes pas en mesure d'améliorer le rendement des pétroles léger et lourd.

Dans le cas du prix du gaz naturel, comme l'indiquent mes observations, nous avons obtenu le prix demandé. Nous espérons que le prix actuellement en vigueur augmentera et qu'il s'ajustera dans l'avenir de façon à compenser l'augmentation des coûts. Nous espérons que le gaz vaudra beaucoup plus cher dans l'avenir et que nous serons incités à en produire davantage et que le système actuel des prix nous permettra de continuer l'exploitation et d'augmenter la production.

M. C. W. Daniel, président et directeur général de la Société Shell du Canada Limitée: Je vous remercie, monsieur le président et honorables sénateurs. C'est pour moi un honneur et un plaisir d'être ici ce matin. J'espère que grâce à mes commentaires et à vos questions je pourrai vous être utile dans cette très importante question du développement régional.

J'aimerais aborder trois grandes questions: premièrement, l'établissement de prix adéquats du pétrole au Canada; deuxièmement, le niveau et les effets des nouveaux investissements dans les domaines du pétrole et du gaz; troisièmement, la promotion du développement régional. Mes commentaires porteront principalement sur ces trois sujets.

Premièrement, j'aimerais, en guise de préliminaire à notre discussion, formuler quelques commentaires au sujet de la situation canadienne et mondiale en matière de pétrole. Je me baserai sur certains des renseignements contenus dans les graphiques que les membres du Comité ont déjà reçus, je l'espère.

Parlons d'abord des perspectives canadiennes en matière d'énergie. Il peut sembler quelque peu trivial, monsieur le président, d'affirmer que l'énergie est essentielle au Canada et à tous les pays industrialisés, mais c'est un fait. Actuellement, les besoins du Canada en énergie dépendent à 43% du pétrole et à 18% du gaz et nous prévoyons une très forte dépendance vis-à-vis du pétrole pour longtemps encore.

[Text]

The demand for energy is expected to increase even with conservation, and the share of oil is likely to decline to some 34 per cent in the year 2000, following suitable substitution of oil with other forms of energy; but in terms of absolute volume, oil demand is expected to increase for at least the next 20 years.

My remarks will deal primarily with oil, because of its critical and dominant position in our energy picture. Today our oil supply comes 69 per cent from conventional production, which, as you know, is declining; approximately 7 per cent from synthetic oil, from oilsands plants, of which two are in operation and others in the planning stages; and 25 per cent from imports. These are all going to increase.

Now a brief word on the world oil picture. Worldwide consumption of oil today is about 64 million barrels a day, representing 47 per cent of total world energy needs. You will recall that I said our share of oil is 43 per cent. Major industrialized oil consuming countries produce less than one-half of their needs, and have to import about 26 million barrels a day, primarily from the OPEC countries. The world demand for oil keeps on increasing at about 1½ per cent annually, mainly because of the 3 per cent annual growth in consumption in the countries outside the OECD, primarily the less developed countries.

The supply of oil from OPEC countries is not likely to increase appreciably, even though now, and in the immediate future, we will see occasional surpluses. This is not likely to last more than about a year. In the medium term it appears likely that at least some of the OPEC countries will continue to keep their production below their capacity because of their inability to utilize all the revenue derived from it.

In the longer run there will inevitably be physical limits on their capacity to produce; also one would have to be ultra-optimistic to believe that there will not be further political upheavals, causing new supply interruptions in the future. International oil prices will therefore almost certainly keep on increasing in real terms, and probably in irregular jumps. They will not be arrested until they equate with the cost and availability of alternate sources of suitable energy substitutes.

From this, in my view, the following message to Canada is very clear. To avoid the burden of ever-increasing costs of unreliable imports of oil, there is a need to achieve oil self-sufficiency to ensure Canada's future security of oil, which is, of course, our major source of energy.

On oil pricing and revenue sharing, the average domestic oil price across Canada today is between \$16 and \$17 a barrel, which is less than half the cost of imported oil. This price is a blend of conventional oil, with a wellhead reference price of \$14.75 a barrel, and synthetic oil, which is priced at the equivalent of import cost less transportation differentials. Con-

[Traduction]

En dépit des mesures de conservation, on s'attend à ce que la demande en énergie continue d'augmenter; la part du pétrole sera cependant réduite à 34% en l'an 2000, à condition que d'autres formes d'énergie lui soient substituées. En termes de volume absolu, on s'attend à ce que la demande en pétrole continue d'augmenter pour au moins 20 ans.

Je parlerai surtout du pétrole à cause de son importance vitale et du rôle prédominant qu'il joue sur la scène énergétique canadienne. Actuellement, nos approvisionnements en pétrole sont assurés à 69% par la production classique qui, comme vous le savez, diminue; environ 7% de nos approvisionnements proviennent du pétrole synthétique produit par des usines de traitement des sables bitumineux dont deux sont actuellement exploitées et d'autres sont à l'état de projet; et 25% sous forme de pétrole importé. Toutes ces données sont appelées à augmenter.

J'aborderai maintenant brièvement la situation du pétrole dans le monde. Actuellement, la consommation quotidienne mondiale de pétrole est d'environ 64 millions de barils, soit 47% de l'ensemble des besoins mondiaux en énergie. Vous vous rappelez que dans le cas du Canada les chiffres sont de 43%. Les principaux pays industrialisés consommateurs de pétrole produisent moins de la moitié du pétrole qu'ils consomment et doivent importer environ 26 millions de barils par jour, principalement des pays de l'OPEP. La demande mondiale de pétrole continue d'augmenter à un taux d'environ 1½% par année, principalement à cause de la croissance annuelle de 3% de la consommation dans les pays non membres de l'OCDE, surtout les pays en développement.

Les approvisionnements de pétrole provenant de l'OPEP n'augmenteront sans doute pas de façon sensible, même si l'on enregistre actuellement et dans un avenir rapproché des excédents occasionnels. Cette situation ne devrait cependant pas se maintenir pendant plus d'une année. A moyen terme, il est probable que quelques pays membres de l'OPEP continueront de maintenir leur production en deçà de leur capacité parce qu'ils ne parviennent pas à réinvestir tous les bénéfices qu'ils en retirent.

A plus long terme, la capacité de production de ces pays sera inévitablement limitée. Par ailleurs, il faudrait être ultra-optimiste pour croire qu'il n'y aura pas à l'avenir d'autres événements politiques qui viendront interrompre l'approvisionnement en pétrole. En conséquence, le prix mondial du pétrole va presque certainement continuer à augmenter et ce de manière irrégulière et tant que l'on ne trouvera pas d'autres sources d'énergie au même coût et en même quantité.

Cela étant le message suivant est très clair pour le Canada: Afin d'éviter d'avoir à supporter des coûts d'importation toujours croissants d'un pétrole non-assuré, il faudrait viser à l'autonomie pétrolière pour assurer nos arrières, étant donné que le pétrole constitue notre principale source d'énergie.

En ce qui concerne la question du prix du pétrole et du partage des recettes, le prix du pétrole national moyen à l'heure actuelle se situe entre \$16 et \$17 le baril, ce qui est moins de la moitié du coût du pétrole importé. Ce prix comprend à la fois du pétrole conventionnel, dont le prix à la tête du puits est de \$14.75 le baril, et du pétrole synthétique,

[Text]

ventional oil producers retain about \$5 to \$6 a barrel, or 40 per cent of the wellhead price, and they receive this only if they reinvest in exploration and development, at their present rate of about 90 per cent of total cash income, the rest going to the provincial and federal governments in the form of royalties and taxes. If companies do not reinvest the share is only 25 per cent. In other words, investment incentives for exploration and development in Canada are working, and the industry is reinvesting at about 100 per cent of its total cash flow today. Synthetic oil producers now receive the world price, but they have been put on notice that in the future they may receive less.

The cost of imports averages about \$39 a barrel, laid down in Montreal, which is reduced by a government subsidy to the consumer of \$23 a barrel. The cost of this subsidy is now in the order of \$4 billion a year, of which \$2 billion is paid out of general revenues, and, of course, it adds to the government deficit.

In the United States, where the concept of blended price was abandoned last year, the prices are now being brought more quickly to international levels. The Chicago price today is about \$32 a barrel—twice as high as the Toronto price—and will reach world prices in October, 1981. Our Canadian oil pricing problem can be broken down into three components: (1) What prices should the consumer pay? (2) What net revenues should the domestic producers get? (3) How should the government take be shared between the federal and provincial governments? How the government share should be split is an integral part of the on-going political and constitutional debate in Canada, on which, Mr. Chairman, as I am sure is no surprise, I am not an expert and therefore do not propose to comment.

In general, higher oil prices have several effects. They moderate consumption through elimination of waste, increase efficiency in use and encourage fuel substitution. They also encourage future growth in domestic supply through new investment in exploration and development in areas and applications of technology which at lower prices were not economic. However, they also create inflationary pressures and cause, sometimes, temporary hardships to individual consumers and industry while they adjust their consumption patterns.

Both consumption and production of oil are very capital intensive. Therefore, the response is generally rather slow. Despite this, when price increases are exceptionally high they have an almost immediate elasticity effect. For example, last year the United States consumption of gasoline declined at least partly in response to a sharp price increase, while in Canada our demand kept on increasing. Therefore, in the long run the oil pricing and revenue sharing policy will materially

[Traduction]

dont le prix équivaut à celui du pétrole importé, moins le prix du transport. Les producteurs de pétrole conventionnel reçoivent environ 5 à 6 dollars par baril, soit 40 p. 100 du prix à la tête du puits, et ce uniquement dans la mesure où ils réinvestissent dans l'exploration et l'exploitation du pétrole au taux actuel qui est d'environ 90 p. 100 du revenu total, le reste allant aux gouvernements provinciaux et fédéral, sous forme de redevances et d'impôts. Si les sociétés en question ne réinvestissent pas, leur part est alors seulement de 25 p. 100. En d'autres termes, au Canada les stimulants aux investissements en matière d'exploration et d'exploitation de pétrole fonctionnent bien et l'industrie réinvestit à l'heure actuelle environ 100 p. 100 de l'ensemble ses mouvements de trésorerie. Les producteurs de pétrole synthétique, quant à eux, reçoivent actuellement le prix mondial, mais ils ont toutefois été prévenus qu'à l'avenir ils pourraient recevoir moins.

Le coût des importations s'élève à environ \$39 le baril, livré à Montréal, coût qui est réduit grâce à une subvention du gouvernement fédéral s'élevant à 23 dollars le baril. Le coût de cette subvention s'élève à l'heure actuelle, à 4 milliards de dollars par an, dont 2 milliards sont prélevés des recettes générales, ce qui bien entendu, augmente le déficit du gouvernement.

Aux États-Unis, où le concept d'un prix unique a été abandonné l'année dernière, les prix sont maintenant ramenés plus rapidement au niveau international. En effet, le prix actuel à Chicago est d'environ \$32 le baril—deux fois le prix de Toronto—et atteindra le prix mondial d'ici octobre 1981. Au Canada, notre problème de fixation de prix est à trois volets: tout d'abord, quel prix le consommateur devrait-il payer? Deuxièmement, quelles recettes nettes devraient recevoir les producteurs nationaux? Et troisièmement, comment partager la part du gouvernement entre les paliers fédéral et provinciaux? La manière de la partager fait actuellement partie intégrante d'un débat permanent d'ordre politique et constitutionnel dont, comme vous le savez sans doute, Monsieur le Président, je ne suis pas expert et ne peux donc apporter de commentaires en la matière.

En général, la hausse du prix du pétrole a plusieurs répercussions: tout d'abord, elle ralentit la consommation en éliminant le gaspillage, rentabilise son utilisation et enfin incite à utiliser d'autres combustibles. Elle encourage, par ailleurs, la croissance à venir de l'approvisionnement national, grâce à de nouveaux investissements effectués dans des domaines et applications technologiques qui, à un prix plus bas, n'étaient pas rentables. Toutefois, elle crée également des pressions inflationnistes, causant parfois des difficultés temporaires aux consommateurs et industriels, tandis que ces derniers rajustent leur schéma de consommation.

Consommation et production de pétrole appellent des capitaux massifs. Par conséquent, la réaction est en général plutôt lente. Malgré cela, lorsque l'augmentation du prix est exceptionnellement accentuée, elle a presque immédiatement un effet d'élasticité. Par exemple, l'année dernière, la consommation d'essence aux États-Unis a diminué au moins en partie à la suite d'une forte augmentation, tandis qu'au Canada notre demande continuait à augmenter. Par conséquent, la politique

[Text]

affect the relative balance between demand and domestic production of oil in Canada.

We can envisage at least two scenarios.

First, with the present policy of oil prices increasing only moderately, and the producers receiving about 40 per cent of it, the demand for oil will keep on increasing and domestic production will keep on declining with major energy supply opportunities remaining largely undeveloped. This will result in increasing imports, and cause increasing burdens with regard to the balance of payments and government deficits. An eventual rapid adjustment to international oil prices will become unavoidable. Then there will be serious consequences to consumers and our industries.

In the second scenario oil prices are allowed to increase at a considerably faster rate than now. This will be perceived by the consumers as a convincing signal that we are serious about conservation and fuel substitution. If at the same time the producers' revenue increases proportionately, this would be a signal to producers for stepped-up investment in exploration and development, which, depending on the degree of success, could arrest the present decline in domestic production and make oil self-sufficiency possible before the year 2000.

When setting the prices for domestic oil consumers one of the objectives of the government must be the consideration of competitiveness of domestic industry and avoidance of undue hardship which it may create to individual consumers. Because of our close affinity with the United States, with respect to economic inter-reaction, as well as standard of living, the United States oil prices should therefore be regarded as a desirable upper limit to ours. If the government's objective is to maximize the development of Canada's petroleum resources, economic theory would call for domestic producers to receive a return from their oil equal to the price we are willing to pay for imports.

We should bear in mind that, when paying for a barrel of oil imported from abroad, there is no benefit to federal nor provincial governments in the form of royalties and income taxes, nor any benefits to the overall economy from the reinvestment of substantial portion of the payment.

Clearly these two objectives are not fully compatible, and a compromise solution has to be found. Both the consumer and producer prices should be increased gradually to the U.S. level at a rate which balances the discomfort which will be caused to the consumers in the short term, and the long-term economic damage to the whole country which could be caused by continuing or increasing our dependency on oil imports.

When considering the appropriate oil price to the domestic consumers, it is interesting to note that the Canadian Manufacturers' Association, which is the main spokesman for Canadian industries, places a higher priority on the availability

[Traduction]

à long terme en matière de fixation de prix et de partage des recettes, touchera effectivement l'équilibre relatif existant entre la demande et l'offre nationale de pétrole.

Nous pouvons alors envisager au moins deux scénarios.

Tout d'abord, compte tenu, d'une part, de la politique actuelle d'augmentation modérée du prix du pétrole et, d'autre part, du fait que les producteurs en reçoivent environ 40 p. 100, la demande du pétrole continuera à augmenter et la production nationale à diminuer, alors que d'autres sources d'énergie possibles resteront inexploitées. Cela entraînera une augmentation des importations et avec elles une augmentation du fardeau concernant la balance des paiements et le déficit du gouvernement. Un rapprochement rapide du prix international deviendra inévitable, ce qui aura de sérieuses conséquences pour les consommateurs et pour nos industries.

Dans le cadre du second scénario, le prix du pétrole pourrait augmenter à un rythme beaucoup plus rapide, les consommateurs se rendront compte de notre détermination à économiser l'énergie et à lui trouver des substituts en matière de combustible. Si, en même temps, les recettes des producteurs augmentent proportionnellement, cela indiquera à ces derniers qu'il est temps d'accélérer les investissements dans l'exploration et l'exploitation, ce qui, compte-tenu du degré de succès, pourrait relancer la production nationale et rendre l'autonomie pétrolière envisageable avant l'année 2000.

Lorsqu'il fixera le prix du pétrole national à la consommation, le gouvernement devra, entre autres objectifs, tenir compte de l'aspect compétitif de l'industrie nationale, et chercher à éviter toute difficulté induite que cela pourrait créer à certains consommateurs. En raison de nos affinités avec les États-Unis—sur le plan interaction économique et niveau de vie—on devrait considérer leur prix de pétrole comme niveau supérieur souhaitable par rapport au nôtre. Si le gouvernement se donne pour tâche de maximiser l'exploitation des ressources pétrolières canadiennes, il faudrait, d'après la théorie économique, que les producteurs nationaux reçoivent un revenu équivalent au prix que nous sommes prêts à payer pour les importations.

Il convient de se rappeler que, ni le gouvernement fédéral ni les provinces ne réalisent de bénéfices sur le prix du baril de pétrole importé, que ce soit sous forme de redevance ou d'impôt sur le revenu; d'autre part, le réinvestissement d'une partie importante du prix payé ne comporte aucun avantage pour l'économie dans l'ensemble.

De toute évidence, ces deux objectifs ne sont pas complètement compatibles; il faudra donc arriver à un compromis. Les prix que paient le consommateur et le producteur devraient être augmentés graduellement jusqu'au niveau de prix américain, à un taux qui tiendra compte des inconvénients qui en résulteront, à court terme pour le consommateur, et du préjudice économique causé, à long terme, au Canada, par le maintien ou l'augmentation de notre dépendance à l'endroit du pétrole importé.

Pour ce qui est du prix du pétrole le plus acceptable pour les consommateurs, il est intéressant de noter que l'Association des manufacturiers canadiens, qui est le principal porte-parole des industries canadiennes, accorde une plus grande impor-

[Text]

ty of adequate supplies than on pricing considerations and favours a move over five years towards the lesser of international prices or 85% of Chicago price parity. The Business Council on National Issues, which represents about 160 major Canadian companies, for a similar position.

Sheltering Canadian industry from the reality of world oil prices may seem to have short-term appeal because of the economic stimulus it provides. However, it can be very dangerous in the longer term since it discourages Canadian industry from reaching international levels of energy efficiency in both its own consumption and the products it produces. The current problems in the North American car industry are an example of what happens when an industry is artificially sheltered for a number of years and then must take the inevitable adjustment to economic reality.

In summary, the oil-pricing and revenue-sharing question is of crucial economic importance to Canada, but it is also a question of political priorities. While being an active participant on the economic side, I have no special qualifications to judge the political side. But I believe it is entirely feasible to establish some form of moving reference value which would bring Canada's domestic oil prices closer to real commodity value which is reflected in world prices while smoothing out the sudden and erratic fluctuations.

Total new capital investment on all energy forms is currently in the order of \$14 billion a year, or 5 per cent of Canada's GNE. About one-half is for electricity projects and the rest is primarily for oil and gas exploration, development, refining and pipelines.

In the past 10 years, the annual oil and gas capital and exploration expenditures increased from about \$1.3 billion, or 1.4 per cent of GNE, to the current \$6-7 billion or 2.5 per cent of GNE.

Over the next 10 years, the total new investment needed has generally been estimated to be in the range of \$150-300 billion. For example, the Canadian Petroleum Association estimates it to be in the order of \$200 billion. Whether this amount can and will be actually spent will depend on the degree of exploration success and the expected economic returns.

To achieve the \$200 billion new investment, the annual level of expenditures on oil and gas would have to reach about 4.5 per cent of the GNE by 1990. This, while large, is not unmanageable in view of the expected relative decline in the demand for funds for residential housing due to the expected lower rate of new household formations.

The projected expenditures include ongoing activities as well as several major single projects, such as: the Alaska gas

[Traduction]

tance à l'existence d'approvisionnements suffisants qu'à la question des prix, et recommande d'augmenter, sur une période de cinq ans, le prix du pétrole jusqu'à ce qu'il atteigne le moindre des deux niveaux suivants: le prix international ou 85 p. 100 du prix du marché de Chicago. Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national qui représente quelque 160 importantes sociétés canadiennes partage cette position.

Le fait de protéger l'industrie canadienne contre l'augmentation des prix mondiaux du pétrole peut être attrayant à court terme, à cause des stimulants économiques qui en résultent. Toutefois, une telle pratique peut être très dangereuse à plus long terme, puisqu'elle n'incite pas l'industrie canadienne à atteindre les niveaux d'efficacité internationaux, tant au niveau de la consommation que du produit. Les difficultés que connaît actuellement l'industrie nord-américaine de l'automobile illustrent ce qui se produit lorsqu'une industrie est artificiellement protégée pendant plusieurs années et doit ensuite inévitablement se réintégrer à la réalité économique.

En somme, la question de l'établissement des prix du pétrole et du partage des revenus est d'une importance cruciale pour l'économie canadienne, mais elle est également importante du point de vue politique. Bien que je sois au fait des questions économiques, je ne me sens pas particulièrement qualifié pour porter de jugement politique. Je crois néanmoins qu'il est tout à fait possible d'instituer un prix de référence variable qui permettrait au prix intérieur du pétrole de se rapprocher du prix véritable, sur les marchés mondiaux, tout en atténuant les fluctuations subites et irrégulières.

Le total des nouveaux investissements dans l'ensemble du secteur énergétique est actuellement de l'ordre de \$14 milliards par année ou 5 p. 100 de la DNB. Environ la moitié de ce montant est consacrée aux projets électriques et le reste est surtout investi dans l'exploration, la mise en valeur et le raffinage du pétrole et du gaz et dans la construction de pipe-lines.

Au cours des 10 dernières années, les immobilisations et dépenses d'exploration, dans le domaine du pétrole et du gaz, sont passées d'environ \$1.3 milliards, ou 1.4 p. 100 de la DNB à \$6-7 milliards ou 2.5 p. 100 de la DNB.

On estime qu'au cours des dix prochaines années, il faudra investir entre \$150 et \$300 milliards. La Canadian Petroleum Association estime pour sa part que les besoins en investissements seront de \$200 milliards. L'importance des dépenses dépendra du degré de succès des travaux d'exploration et des bénéfices économiques prévus.

Pour réaliser de nouveaux investissements de \$200 millions, le niveau annuel d'immobilisations dans les domaines du pétrole et du gaz devra atteindre 4.5 p. 100 de la DNB en 1990. Ce pourcentage, quoiqu'important, peut tout de même être atteint, compte tenu de la réduction relative anticipée de la demande de fonds dans le secteur de la construction domiciliaire, résultant d'une réduction prévue du taux de construction de logements.

Les dépenses prévues comprennent des projets en cours et plusieurs importants projets à venir, notamment: le Gazoduc

[Text]

pipeline; the Cold Lake heavy oil project; the gas pipeline to Quebec; and the Alsands project.

These projects will have a large impact on the economy. As an example, the projected expenditure for the Alsands project is estimated at \$7 billion, of which 85 per cent will be spent in Canada. This expenditure will create demand for a wide range of domestic industrial products and services which are estimated to total some \$24 billion. Of this amount, the bulk will be spent in Alberta where the plant will be constructed. However, substantial economic activity will be created in other provinces as well. For example, sales of equipment and services in Ontario and Quebec should increase by a total of some \$6 billion as a result of the Alsands project.

In the case of oil and gas investment, the main beneficiary to date has been Alberta, but other provinces have been the primary beneficiaries of other major energy projects, for example: coal mining—British Columbia and Nova Scotia; hydro Projects—Quebec and Newfoundland; Offshore exploration—Newfoundland and Nova Scotia; and Nuclear plants—Ontario and New Brunswick

Since the planned large new energy projects will result in a very substantial increase in demand for labour, machinery and equipment, some scheduling problems may arise. However it would be unwise to assume that this would be improved by government's active intervention in the timing of these projects. So far, government intervention through the regulatory process along with fiscal uncertainties has resulted in delays and caused bunching up more than evening out. What is needed is acceleration of the approval process rather than more regulations. The inevitable bottlenecks will be sorted out by those who have to do the job.

Because of the risks involved, the financing of some of these projects will be primarily through equity capital, but some significant borrowing will be needed as well. However, financial experts do not regard raising of the required funds as a problem for projects which have a reasonable expectation of an adequate return.

In summary, the energy projects will have a much-needed stimulative effect on the Canadian economy with wide-ranging regional benefits. Some bottlenecks will inevitably arise, but overall they should be well within our industrial and financial capability.

I turn, briefly, to regional development policies. Our interface with regional development policies has been very limited so far, but we endorse an objective of assisting and encouraging each region of Canada to realize its full economic and social potential.

The real question is not whether we should assist regional development, but in what way and to what extent. From a business viewpoint, the most important factor is to direct the assistance toward projects which have enough natural advan-

[Traduction]

de l'Alaska; le Projet de pétrole lourd de Cold Lake; le Projet de construction d'un gazoduc jusqu'à Québec; et le projet Alsands.

Ces projets auront des retombées économiques considérables par exemple, les dépenses du projet Alsands sont estimées à \$7 milliards, dont 85 p. 100 seront effectuées au Canada. Ces dépenses créeront une demande pour une vaste gamme de produits industriels et de services Canadiens totalisant \$24 milliards. La majeure partie de ce montant sera dépensée en Alberta où l'usine sera construite. Toutefois, d'autres provinces bénéficieront également de retombées économiques importantes. Par exemple, la vente d'équipements et de services, en Ontario et au Québec, devrait augmenter de quelque \$6 milliards à cause du projet Alsands.

Dans le cas des immobilisations dans les domaines du pétrole et du gaz, le principal bénéficiaire à ce jour est l'Alberta, mais d'autres provinces ont aussi été les principales bénéficiaires d'autres projets énergétiques importants, par exemple: L'exploitation minière du charbon (Colombie-Britannique et Nouvelle-Écosse); les projets hydro-électriques (Québec et Terre-Neuve); l'exploration au large des côtes (Terre-Neuve et Nouvelle-Écosse); et les centrales nucléaires (Ontario et Nouveau-Brunswick).

Étant donné l'augmentation très importante de la demande de main-d'œuvre, d'outillage et d'équipement qui résultera des grands projets énergétiques prévus, certains problèmes de délais pourraient se poser. Néanmoins, il n'y a pas lieu de croire que l'intervention du gouvernement à cet égard améliorerait la situation. Jusqu'à maintenant, l'intervention gouvernementale dans le processus de réglementation de même que certaines incertitudes du point de vue fiscal ont entraîné des retards, et provoqué plus de remous que d'uniformisation. Ce qu'il faut, c'est accélérer le processus d'approbation plutôt que de multiplier les règlements. Les inévitables encombrements seront réglés par ceux à qui revient cette tâche.

A cause des risques qu'il suppose, le financement de certains de ces projets se fera essentiellement par voie de capital souscrit, mais il faudra quand même recourir largement à l'emprunt. Toutefois, les experts financiers ne considèrent pas la souscription des fonds requis comme un problème car ces projets permettent d'escompter un revenu suffisant.

En résumé, les projets énergétiques auront un effet stimulant fort attendu sur l'économie canadienne et profiteront de maintes façons aux régions. Certaines difficultés surgiront inévitablement, mais elles devraient être à la mesure de nos capacités industrielles et financières.

J'aborde maintenant brièvement la question de la politique de développement régional. Nos contacts avec les programmes de développement régional ont été jusqu'à maintenant très limités, mais nous sommes d'accord pour aider et encourager chaque région du Canada à exploiter pleinement son potentiel économique et social.

La véritable question ne consiste pas à savoir si nous devons favoriser le développement régional, mais plutôt de quelle façon et dans quelle mesure nous devons le faire. D'un point de vue des affaires, le facteur le plus important demeure la

[Text]

tages to enable them to become economically self-sufficient within a reasonable timeframe.

As an example, in 1968 Shell Canada required a semi-submersible drilling rig for its east coast offshore exploration program. Although the cheapest source at that time would have been a European shipyard which had previous experience in this type of construction, a grant from the federal government reduced the premium for construction in Canada to the point where we were able to make the decision to buy Canadian. The experience gained in this project has enabled the Halifax shipyards to go on to building seven drilling rigs in competition with foreign shipyards.

In a vast country like Canada which has a wide diversity of natural resources, and very uneven population distribution, different regions will at various times inevitably enjoy specific advantages not shared by others. These should be encouraged rather than impeded, particularly since they almost always provide indirect benefits to other regions as well.

The study which this committee is undertaking should be of great assistance to the government in making desirable changes in the regional development policies.

The Chairman: Thank you, Mr. Daniel.

Honourable senators, the Senate will be sitting at 11 o'clock this morning but this committee has permission to sit while the Senate is sitting.

Secondly, I would like to have a motion. We received papers from both Mr. Daniel and Mr. Blair. I think that they are very worthwhile papers and should be printed as an appendix to today's hearing. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of documents, see Appendix p. 9: A1)

The Chairman: Before I ask Senator Austin to proceed with the lead questions, I would like to bring to the attention of the members of the committee that there has been some sacrifice made by our witnesses to attend here today. Mr. Blair, as you know, is awaiting the outcome of a very important cabinet decision.

Senator Godfrey: It will keep his mind off it.

The Chairman: It will keep his mind off it, that is right.

Secondly, Mr. Daniel has made the supreme sacrifice. He was on holidays at Lake O'Bays and has come in to attend the Senate hearing. On behalf of the committee, I would like to thank both of you gentlemen.

Senator Austin.

Senator Austin: Thank you, Mr. Chairman. I would like to begin by taking up a theme that Mr. Daniel had in his presentation to us this morning on the domestic pricing formula for oil, and you expressed, if I can summarize your presentation, the concept of moving domestic value upwards to close the gap with world prices. I do not think any of the

[Traduction]

canalisation d'une aide aux projets qui offrent suffisamment d'intérêt par eux-mêmes pour devenir économiquement auto-suffisants dans un délai raisonnable.

Par exemple, en 1968, la Shell Canada avait besoin d'une installation de forage semi-submersible pour son programme d'exploration des fonds marins sur la côte Est. Bien qu'à l'époque, la solution la plus économique aurait été de recourir à un constructeur naval européen ayant déjà une expérience de ce type de construction, une subvention du gouvernement fédéral a permis de réduire le coût de construction au Canada à tel point que nous avons été en mesure de décider d'acheter canadien. L'expérience acquise grâce à ce projet a permis aux chantiers navals d'Halifax de construire cette installation de forage et de livrer ainsi concurrence aux constructeurs étrangers.

Dans un pays aussi vaste que le Canada, qui possède une grande variété de ressources naturelles et une population très inégalement répartie, il est inévitable que différentes régions profitent à certains moments d'avantages qui échappent aux autres. Il faut s'accommoder de ces disparités plutôt que les empêcher puisqu'elles finissent presque toujours par bénéficier indirectement aux autres régions aussi.

L'étude que le Comité entreprend devrait aider grandement le gouvernement à apporter les changements qui s'imposent aux politiques de développement régional.

Le président: Je vous remercie, monsieur Daniel.

Messieurs les sénateurs, le Sénat siégera à 11 heures ce matin, mais le présent Comité a la permission de siéger en même temps que le Sénat.

En deuxième lieu, j'aimerais obtenu une motion. Nous avons reçu des documents de M. Daniel et de M. Blair. Je pense que ce sont des documents de valeur et qu'ils doivent être publiés en annexe aux délibérations d'aujourd'hui. Êtes-vous d'accord?

Des voix: Accepté.

(Pour le texte du document, voir appendice p. 9: A1)

Le président: Avant que j'invite le sénateur Austin à poser des questions, j'aimerais signaler à l'attention des membres du Comité que nos témoins se sont donné du mal pour assister à notre séance d'aujourd'hui. Comme vous le savez, M. Blair attend une très importante décision du Cabinet.

Le sénateur Godfrey: Cela le distraira de comparaître devant nous.

Le président: Cela pourrait en effet le distraire.

En deuxième lieu, M. Daniel a consenti le sacrifice suprême. Il était en vacances à Lake O'Bays et est revenu pour assister à cette séance du Sénat. Au nom du Comité, j'aimerais les remercier tous deux.

Monsieur Austin?

Le sénateur Austin: Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais d'abord aborder un thème dont M. Daniel a déjà fait mention durant l'exposé qu'il nous a fait ce matin sur la formule de fixation du prix du pétrole canadien. Vous avez dit, si je peux résumer vos propos, qu'il faudrait augmenter le prix national pour franchir le fossé qui nous sépare du prix mon-

[Text]

political parties in the federal process disagree with the need to enhance the domestic pricing levels and to have a realistic cost of energy in terms of world energy price levels.

I guess the problem you reflect on is the responsibility on the part of the federal government for the management of the national economy. These are questions of art, but one of the concerns that I have had with the rigid formula—an agreement that would produce fixed responses to domestic oil prices in Canada, two, three or four years forward—is the inflexibility of that particular concept in managing whatever turns out to be your economic national circumstance.

Do you think that industry can continue to operate, as it has, in a very aggressive and successful way in new discoveries—you gave us some of the incentive formulae and some of the results—on the basis of a general policy of price increase that reserves the opportunity to the national government to make judgments about cost of living, impact of inflation, balance of payments and so on, on a more short-term basis in the hands of that national government? In other words, does the industry, knowing that we must move in a realistic way to higher levels of price to introduce more conservation domestically and to induce a more aggressive exploration program, continue on the basis of that general policy without needing to know the exact numbers?

Mr. Daniel: Senator, needless to say, the industry has been living in an environment of significant uncertainty for many years, including no approved regulation or policies regarding frontier exploration development, let alone pricing and sharing issues. The industry has shown worldwide to be resilient in the face of certain uncertainties, but, I think, a very critical time is approaching. To have some firm indication of longer term policies regarding pricing, royalties and taxes, particularly when we are faced with the single decision—a \$7 billion investment for oil sands plants or even for pipelines—sooner—I hope—not later—we will have some level of certainty built into both pricing and sharing in the future.

Now, whether the approach of \$4 to \$5 a year for several years will do the job, it will certainly go a long way towards giving the industry renewed confidence that it is now beginning to lack.

In all of our major energy developments, whether it is offshore, tar sands or anywhere else, looking at least at a 15-year lead time from start of studies to coming on production, a few years' pricing indication is not really very much. The maximum advantage to Canada would come from a clearly enunciated government policy regarding pricing and revenue-sharing which in the long term would relate to commodity price, and replacement price for energy in Canada that will be, in my view, in the long term, world prices set by the predominant suppliers.

[Traduction]

dial. Je ne crois pas qu'aucun des partis politiques fédéraux conteste qu'il faille relever le niveau du prix national et fixer un coût de l'énergie réaliste qui soit en rapport avec le niveau du prix mondial de l'énergie.

Je pense que le problème que vous étudiez a trait à la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de gestion de l'économie nationale. Ce sont des questions très difficiles, mais ce qui m'inquiète de cette formule rigide, d'une entente qui prévoirait des réactions préétablies aux variations du prix du pétrole national au Canada, deux, trois ou quatre ans à l'avance, c'est son manque de souplesse face à ce que sera conjoncture économique nationale.

Pensez-vous que l'industrie puisse continuer comme elle l'a fait jusqu'à maintenant, à fonctionner d'une manière très dynamique et réussir son programme de nouvelles découvertes (vous nous avez exposé une partie de la formule d'encouragement et certains de ces résultats) en considérant comme acquise une politique générale d'augmentation des prix qui réserve au seul gouvernement national la possibilité de prendre des décisions sur le coût de la vie, les répercussions de l'inflation, la balance des paiements et ainsi de suite, et cela à court terme? Autrement dit, est-ce que l'industrie peut, sachant que nous devons pour être réalistes fixer des prix supérieurs pour inciter tout le pays à l'économie et lancer un programme d'exploration plus dynamique, continuer à s'appuyer sur la base de cette politique générale sans en connaître les données numériques exactes?

M. Daniel: Sénateur, inutile de dire que l'industrie s'est trouvée pendant de nombreuses années dans une ambiance d'incertitude profonde, par exemple, il n'y avait ni règlements ni politiques approuvés en ce qui concerne la prospection dans les régions nouvelles sans parler des questions de fixation de prix et de partage des recettes. L'industrie a montré dans le monde entier qu'elle savait très bien réagir face à certaines incertitudes, mais je pense qu'une époque difficile approche. Pour avoir certaines indications fermes sur les politiques à long terme en matière de fixation des prix, de redevances et d'impôts, en particulier lorsque nous nous trouvons devant une décision unique—un investissement de \$7 milliards pour l'exploitation des sables bitumineux ou même des pipelines—nous rencontrerons tôt ou tard à l'avenir un certain degré d'incertitude en matière de fixation des prix et de partage des recettes.

A l'heure actuelle, même si une augmentation de \$4 à \$5 par an pendant plusieurs années serait satisfaisante, il faudrait certainement beaucoup de temps pour que l'industrie retrouve une confiance qui commence à manquer.

Dans toutes nos exploitations importantes d'énergie, qu'il s'agisse de l'exploitation au large des sables bitumineux ou de quoi que ce soit d'autre, si on considère qu'il y a au moins un délai de 15 ans entre le début des études et celui de la production, une indication de fixation de prix pour quelques années ne représente pas grand-chose. Le Canada retirerait un bénéfice maximum d'une politique gouvernementale clairement énoncée en matière de fixation de prix et de partage des revenus qui, à long terme, rendra compte du prix de la marchandise et de celui du remplacement de l'énergie au

[Text]

In brief, the industry and the country need a statement of policy on pricing and sharing. A longer term enunciation of this and where we are going would be far superior to a few years of \$4 or \$5 a barrel increase. I guess some indication of pricing and sharing even four or five years out would be very helpful, but I would certainly be much more in favour, in the national interest, let alone the industry interest, of something much longer term.

Senator Austin: I know you are aware that the Prime Minister's position has been that Canada ought not to be automatically in locked step with the price dictates of the world oil cartel, and the national government should always have a second and superior judgment as to where the oil price economy in Canada should be.

One of our concerns—or, at least, one of my concerns—was that we might face in years three and four, if we had any form of rigid pricing mechanism, quite spectacular energy price rises, for instance, \$12 or \$15 a barrel, which might be sort of the law of the Medes and the Persians, and we might be committed to impose those if we entered into a federal-provincial agreement for price changes. So I have had confidence, and you are renewing my confidence that as long as industry has a realistic expectation of price rises that recapture at a reasonable level of profit a new investment in the oil sector, we are going to have a viable program of exploration. That is sort of an editorial statement, but I would be delighted if you would respond to it.

Mr. Daniel: Mr. Chairman, if I can comment on the senator's statement, I agree that being precisely in locked step with international oil prices for Canada is not necessary. In fact, it could be damaging. However, because—and I firmly believe this—the long-term value of oil, whether it is Canada or anywhere else in the world, will be set by international prices like most other commodities, my view is that we should develop a formula which smooths out, over a period of time, sudden, indigestible jumps so that consumers and industry are not severely affected by sudden increases such as the one you describe.

I have no precise formula in mind for that, but I believe the principle is sound. That is the main issue troubling the country. Certainly the industry should be ready, willing and able to develop a scheme which smooths out these upsetting and sudden jumps.

We know that our major industrial competitors, such as Japan, the United States, and Britain had no alternative—at least, as far as their present policies are concerned—other than to accept world prices whenever they came. As we know, Britain today is 100 per cent self-sufficient in oil, yet their indigenous production prices rise in the same amounts, on the same day, as world oil prices. They recognize this. I should say, however, that they do not have the federal-provincial

[Traduction]

Canada ce qui, à mon avis, correspondra à la longue aux prix mondiaux fixés par les principaux fournisseurs.

En bref, l'industrie et le pays ont besoin d'une déclaration de principe sur la fixation des prix et le partage des recettes. Un énoncé à plus long terme et des précisions sur notre orientation seraient de loin préférables à quelques augmentations annuelles de \$4 ou \$5 le baril. Je suppose que quelques précisions sur la fixation des prix et le partage, même sur 4 ou 5 ans, seraient très utiles mais, dans l'intérêt national—sans parler de celui de l'industrie—je serai beaucoup plus partisan d'une orientation à plus long terme.

Le sénateur Austin: Je crois que vous savez que la position du premier ministre est que le Canada ne devrait pas automatiquement se rallier aux décisions du cartel mondial du pétrole et que le gouvernement national devrait toujours avoir la possibilité de prendre sa propre décision sur le prix du pétrole au Canada.

Une de nos préoccupations—ou du moins une des miennes—c'est que si nous avons un mécanisme rigide de fixation des prix, nous pourrions avoir dans trois ou quatre ans des augmentations de prix de l'énergie tout à fait spectaculaires, par exemple \$12 ou \$15 par baril; cela serait réglé comme du papier à musique et nous pourrions être obligés d'imposer ces prix si nous passions des accords fédéraux-provinciaux pour les changements de prix. J'ai donc eu confiance, et vous êtes en train de m'encourager en ce sens, que tant que l'industrie aura des espérances réalistes en matière d'augmentation de prix qui assureront un bénéfice raisonnable pour tout nouvel investissement dans le secteur pétrolier, nous aurons un bon programme de prospection. Il s'agit là d'un genre de déclaration de fond, mais je serai enchanté si vous y répondez.

M. Daniel: Monsieur le président, si je peux formuler des observations sur la déclaration du sénateur, je suis d'accord pour dire qu'il n'est pas nécessaire pour le Canada de se rallier aux prix internationaux du pétrole. En fait, cela pourrait être nuisible. Toutefois, je crois fermement que la valeur à long terme du pétrole, que ce soit au Canada ou ailleurs dans le monde, sera fixée par les prix internationaux comme celui de la plupart des autres denrées. A mon avis, nous devons mettre au point une formule qui permette d'éliminer, sur une période donnée, les variations de prix soudaines et inopportunes afin que les consommateurs et l'industrie ne soient pas gravement touchés par les augmentations brusques telles que celle que vous décrivez.

Je n'ai pas à l'esprit de formule précise mais je crois que le principe est sain. Il s'agit là de la question principale qui dérange le pays. Il est certain que l'industrie doit être prête, consentante et apte à mettre au point un programme qui élimine ces hausses soudaines qui bousculent tout.

Nous savons que nos principaux concurrents industriels, tels que le Japon, les États-Unis et la Grande-Bretagne n'ont d'autres choix—du moins en ce qui concerne leurs politiques actuelles—que d'accepter des prix mondiaux quels qu'ils soient. Comme nous le savons, la Grande-Bretagne est aujourd'hui à 100 p. 100 autonome en ce qui concerne le pétrole et cependant les prix de sa production nationale augmentent dans les mêmes proportions et le même jour que les prix mondiaux

[Text]

problems we have. The United States has made its commitment that, by October, 1981 all of its oil will be at world prices. They have made that commitment and they realize that that has to be the case. Japan, of course, is 100 per cent dependent on foreign oil, so it has no alternative. To shield Canada, other than to spread these peaks, is doing ourselves a disservice and not a service.

Senator Austin: I agree that energy prices in Canada have to be realistic, and they have to be realistic in world terms.

If there is going to be a windfall to the industry, the federal and provincial governments involved have a taxing mechanism to collect that windfall. If there is no windfall, the industry will have to be supported because, as you were saying earlier, the availability of supply is the number one priority.

The Chairman: Would you like Mr. Blair's comments on that subject?

Senator Austin: I would be delighted to have them.

The Chairman: Mr. Blair?

Mr. Blair: My basic view is that an exact pricing formula for the future is always a negative and dangerous arrangement.

A second comment on the situation is that I think in no industry are we sure what prices will be or what allowed profits will be in the future. One of the most important influences is consistency and reasonableness of treatment in the present, and that we get as much message out of the way that prices, royalties and taxes are handled in the present year as we do out of any one formula proposal to be effective over the next five or ten years.

Senator Austin: I think that Mr. Blair well appreciates the problems in the present national context. Mr. Daniel was talking about illustrations of policy behaviour in Britain, the United States and other places. The one thing other countries lack that we have as part of our national constitutional makeup is a policy of legislative inflexibility on the part of our federal government should that government enter into an agreement on a formula with a province. The countries Mr. Daniel mentioned are countries which retain parliamentary or legislative supremacy. They can review what they think their mistakes are and change the legislation. That is something that is much less possible in this country if we reach an agreement. Therefore, the federal government has a high degree of difficulty in projecting specifics forward.

I should like to ask Mr. Blair and Mr. Daniel a question relating to the potential for finding oil in Canada. I am quite prepared to have either Mr. Daniel or Mr. Blair answer the question, as I respect both of their opinions. Mr. Daniel referred to the vulnerability we have to international oil supply. Mr. Blair, in his paper, also referred to that. I think Mr. Blair and myself share the concern that Canada is in grave danger of interruptability of international oil supply, with all its concomitant effects,—and in parenthesis, if we are

[Traduction]

du pétrole. Les Anglais l'admettent. Je dois toutefois préciser qu'ils n'ont pas les mêmes problèmes de relations fédérales-provinciales que nous. Les États-Unis ont pris l'engagement que, d'ici octobre 1981, tout leur pétrole serait aux prix mondiaux. Ils ont pris cet engagement et se rendent compte que tel doit être le cas. Bien entendu, le Japon dépend à 100 p. 100 du pétrole étranger de sorte qu'il n'a pas le choix. Protéger le Canada autrement qu'en nivelant ces écarts de prix est nous desservir plutôt que nous rendre service.

Le sénateur Austin: Je suis d'accord sur le fait que les prix de l'énergie au Canada doivent être réalistes et ils doivent l'être sur le plan mondial.

S'il doit y avoir une manne subite pour l'industrie, le fédéral et les gouvernements provinciaux intéressés disposent d'un mécanisme de taxation pour en profiter. S'il n'y en a pas, l'industrie devra être soutenue parce que, comme vous l'avez déjà dit, la disponibilité des approvisionnements constitue la priorité numéro un.

Le président: Aimerez-vous que M. Blair vous donne son avis à ce sujet?

Le sénateur Austin: J'en serais très heureux.

Le président: M. Blair?

M. Blair: Je crois, au fond, qu'une formule exacte de fixation des prix pour l'avenir comporte toujours un aspect négatif et dangereux.

Aucune industrie ne peut être sûre de ce que seront les prix ou de ce que sera la marge bénéficiaire permise. L'une des choses qui comptent le plus, c'est la constance et la modération avec lesquelles on aborde la question à l'heure actuelle. Il y a autant de renseignements à tirer de l'approche actuelle à l'égard des prix, des redevances et des taxes que de n'importe quelle formule proposée qui devrait s'appliquer au cours des cinq ou dix prochaines années.

Le sénateur Austin: Je crois que M. Blair apprécie les problèmes à leur juste valeur dans le contexte national actuel. M. Daniel parlait des politiques adoptées en Grande-Bretagne, aux États-Unis et ailleurs. Ces autres pays, par rapport à nous, manquent d'une certaine inflexibilité sur le plan législatif, produit de notre constitution, lorsque le gouvernement fédéral adopte une formule de concert avec une province. Les pays qu'a mentionnés M. Daniel conservent leur suprématie parlementaire ou législative. Ils peuvent revoir ce qu'ils estiment être leurs erreurs et modifier la loi, chose presque impossible ici lorsqu'un accord est conclu. C'est la raison pour laquelle le gouvernement fédéral éprouve tant de difficultés à faire des prévisions précises.

J'aimerais poser à M. Blair et M. Daniel une question concernant les possibilités de découverte de pétrole au Canada. Je suis tout à fait disposé à ce que l'un ou l'autre réponde à ma question puisque je respecte leur opinion à tous les deux. M. Daniel a fait allusion à notre dépendance à l'égard du pétrole importé. M. Blair et moi croyons tous les deux que le Canada risque fort de voir ses importations coupées avec toutes les conséquences que cela entraînerait et, entre parenthèses, si nous sommes menacés, les États-Unis sont en danger de mort

[Text]

in danger, the U.S. is in mortal danger, because its reliance is so much higher in terms of its domestic oil mix.

Canadians may have to be asked to pay higher prices, and one of the critical arguments is replacement funding required to ensure security of supply from domestic sources.

I realize that I am putting forth a guesstimate, but do Canadians have a realistic expectation of some security of supply in the eastern Canadian market from Atlantic oil? Is there any indication of a price range at which that oil might come in? Would it come under prevailing international prices?

Mr. Daniel: May I respond to that question, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes.

Mr. Daniel: Senator Austin, as you well know, the industry, here in Canada and in other places, has been, regretfully, involved in conceptions and misconceptions about abundance or shortages. Just as any other industry or individual, we have stages of euphoria and stages of depression. Speaking for my company, a few years ago, we were active explorers in the Mackenzie Delta and the exploration program in eastern Canada. With many unexplored areas in Canada, the whole industry experienced a high level of optimism.

Events taking place on the east coast and in the Beaufort Sea—have resulted in findings primarily of natural gas, which is welcome but not what we were looking for. It would be therefore wrong to get into another state of euphoria on the basis of the results so far achieved in the frontier areas.

With that cautionary note, we believe that, for a long time the sedimentary basins in the north, in the west and on the east coast of Canada have high potential. With recent discoveries off the east coast of Canada—recognizing that no one, including the operators know whether that will be economically feasible—I would say that there is room for some optimism. Those supplies, which again will take ten years or so to bring on, plus the potential of the heavy oil tar sands, suggest that there is room for optimism for Canadians to become self-sufficient in oil.

You may recall from one of the charts contained in the material sent to you in advance of this hearing that we show three scenarios. Only under the most aggressive and optimistic view can Canada become self-sufficient in oil by 1990.

With the length of time it takes to resolve the difficulties in this country, and the receipt of a significant level of new technology, I feel that 1995 would be optimistically early. I think a more realistic date would be the year 2000.

In summary, my answer is that there is reason to believe that we can become self-sufficient in oil. We are now self-sufficient in energy, but we will not become self-sufficient in oil if we do not press on with the many significant decisions that must be made. The discovery of oil on the east coast is, indeed, a welcome addition to our potential.

[Traduction]

puisque la dépendance de nos voisins du sud est encore plus grande en raison de la nature de ses propres approvisionnements en pétrole.

Il se peut que l'on demande aux Canadiens de payer plus cher, l'un des arguments critiques étant le financement nécessaire pour les énergies de remplacement, si l'on veut garantir des approvisionnements sûrs à partir de nos propres sources.

Je me rends compte que je fais là une prévision approximative, mais les Canadiens peuvent-ils être réalistes et espérer beaucoup des réserves du marché de l'Est constituées à partir du pétrole de l'Atlantique? A-t-on quelque idée du prix auquel ce pétrole sera disponible? Devrait-on en fixer le prix en fonction des cours internationaux?

M. Daniel: Puis-je répondre à cette question, monsieur le président?

Le président: Oui.

M. Daniel: Sénateur Austin, comme vous le savez, ici comme ailleurs, l'industrie a été bernée, au sujet des excédents et des pénuries. Tout comme n'importe quelle autre industrie ou particulier, c'est tantôt l'euphorie tantôt l'angoisse. Il y a quelques années, je parle au nom de ma société, nous avons procédé à des travaux de prospection dans le Delta du Mackenzie ainsi que dans l'Est canadien. Compte tenu du fait que beaucoup de régions étaient encore inexplorées au Canada, toute l'industrie était fort optimiste.

Certains événements qui se sont produits sur la côte Est et dans la mer de Beaufort ont mené à la découverte de gaz naturel, nouvelle certes réjouissante, mais pourtant loin de répondre à nos attentes, ce qui pourrait susciter un état d'euphorie plutôt trompeur.

Cette mise en garde étant faite, nous croyons que les bassins sédimentaires du Nord, de l'Ouest et de la côte Est du Canada offrent de grandes possibilités à long terme. Compte tenu des découvertes récentes au large de la côte Est du Canada et du fait que personne, y compris les exploitants, ne sait si leur mise en valeur sera rentable, je dirais qu'il est permis d'être relativement optimiste. Les approvisionnements auxquels nous n'aurons accès que dans dix ans environ, associés au pétrole lourd que peuvent renfermer les sables bitumineux, nous permettent de croire que le Canada arrivera peut-être à s'autosuffire.

Vous vous rappellerez peut-être que dans l'un des tableaux faisant partie des documents que nous vous avons fait parvenir avant la présente audience, nous présentions trois possibilités. Or, ce n'est qu'en mettant en œuvre le projet le plus hardi que le Canada pourrait subvenir à ses propres besoins d'ici 1990.

Compte tenu des délais qu'il faut pour solutionner les problèmes dans ce pays, et de l'apport important de nouvelles techniques, j'estime que ce stade ne saurait être atteint avant 1995. L'an 2000 serait d'ailleurs plus réaliste comme date.

En résumé, il y a des raisons de croire que nous pouvons devenir autosuffisants. Nous le sommes acutellement pour ce qui concerne l'énergie, mais dans le cas du pétrole, il faudra exercer des pressions afin que soient prises les nombreuses décisions importantes qui nous permettront d'atteindre l'objectif visé. La découverte de pétrole sur la côte Est est bien accueillie d'autant qu'elle ajoute à notre potentiel.

[Text]

Senator Austin: It is just not possible at this stage to predict anything with respect to the price structure or tax structure that east coast oil might require?

Mr. Daniel: May I come to that point right now. Without question from the studies we have made, and we have pushed into the east coast offshore, there is no doubt in our minds that the costs of exploration and development, without royalties and tax, could well equate world prices. It is a little bit like the oil sands. So what is needed is a statement on pricing and a clarification of what the policy on taxes and royalties will be. Our view is that without royalties and tax the odds are that, at world price, offshore oil and that from tar sands will be economical.

Senator Austin: Do you believe that the major technical problems of production from the Atlantic east coast and from the area of Hibernia and Ben Nevis are within the art of the industry now?

Mr. Daniel: Well, senator, within the art is the correct description. There still are some technical difficulties to be overcome. Beyond that area, and I hope we are not talking only about the Ben Nevis and Hibernia areas, but as we move out into deeper water, 5,000 and 6,000 feet deep water, then indeed it goes beyond the art stage. But we are convinced that as discoveries are made, then the technologies will follow. So there are economic and technical uncertainties to be overcome.

Mr. Blair: Could I give a quick parallel? From the point of view of Husky Oil Co., a smaller company than Bill Daniels', we are cautious about the ability to develop additional conventional crude oil in Canada—and by that I mean within 10 or 12 years. As with exploration, the department from time to time will get optimistic and work on onland prospects and offshore prospects, and that kind of optimism is a necessary part of the business. But, as refiners, the only reliable source of refinery chargestock for a Canadian operation that we perceive in 1980 for availability to us in the next 10 years, approximately, is the oil sands or the heavy oil from Lloydminster. We see nothing else that we can reasonably expect, as prudent operators, to put into production in these years.

On the exploration side offshore, we believe that the only strike in Canadian jurisdiction that has some expectation of being in commercial production of crude oil in the 1980s is the Hibernia strike. We wish we were in it because it is a good one. But we think it is going to take about two years to even know what they have there, and there is an interesting base of comparison to us in the offshore Philippines. Husky happens to be, through the good fortunes of the past, the largest land holder, and there we complete an offshore well every three or six months, giving six, eight or nine thousand barrels a day. Last year Cities Service and Amoco and Husky agreed that offshore Philippines was the hottest exploration zone in the world, and it was great; everything was happening right. In January and February we were in the dumps because the original producing wells were starting to water in and things

[Traduction]

Le sénateur Austin: Il nous est à l'heure actuelle impossible, je suppose, de faire quelque prédiction que ce soit à l'égard de la structure des prix ou l'appareil fiscal que le pétrole de la côte Est pourrait nécessiter?

M. Daniel: Je voudrais maintenant aborder cette question. Les études que nous avons faites, y compris celles sur l'exploration au large de la côte est, révèlent clairement que sans les redevances et les taxes, les coûts d'exploration et d'exploitation équivaldraient probablement aux prix mondiaux. La situation est semblable à celle des sables bitumineux. Il convient donc de préciser quelle sera la politique adoptée en matière de fixation des prix, de taxes et de redevances. A notre avis, sans redevances ni taxes, l'exploitation du pétrole au large des côtes et du pétrole tiré des sables bitumineux serait tout de même rentable.

Le sénateur Austin: Croyez-vous que nous possédions, à l'heure actuelle, la technologie voulue pour faire face aux problèmes techniques que pose la production du pétrole de la côte atlantique et de la région d'Hibernia et de Ben Nevis?

M. Daniel: Je crois que nous possédons, sénateur, la technologie de pointe voulue, mais il faudra résoudre certaines difficultés techniques. Pour ce qui est d'autres régions que Ben Nevis et Hibernia qui ne seront pas les seules découvertes j'en suis convaincu, c'est-à-dire pour l'exploration en mer à 5 000 ou 6 000 pieds de profondeur, des difficultés techniques se posent en effet. Nous sommes cependant convaincus que nous réussirons à trouver les techniques voulues à mesure que nous ferons de nouvelles découvertes. Je dois toutefois admettre que certaines difficultés économiques et techniques existent.

M. Blair: Pourrais-je me permettre d'établir rapidement une comparaison. La Husky Oil Co., qui est une société plus modeste que Bill Daniels, est d'avis que le Canada possédera, d'ici une douzaine d'années les techniques voulues pour produire davantage de pétrole brut classique. Quant à l'exploration, le ministère se montre, à l'occasion, optimiste et s'intéresse à des projets terrestres et à des projets au large des côtes. Cet optimisme est nécessaire. En tant que raffineurs, toutefois, la seule source d'approvisionnement sur laquelle nous pouvons compter aujourd'hui pour les dix prochaines années sont les sables bitumineux ou le pétrole lourd de Lloydminster. Comme exploitants prudents, nous ne pouvons compter, à l'heure actuelle, sur aucune autre source d'approvisionnement.

Quant à l'exploration au large des côtes, la seule découverte au Canada qui se traduira par la production commerciale, au cours des années 80, de pétrole brut est la découverte Hibernia. Dommage que nous n'y participions pas parce que c'est une découverte importante. A notre avis, il faudra encore au moins deux ans pour évaluer l'importance de cette découverte au sujet de laquelle nous pouvons faire une comparaison intéressante avec l'exploration au large des côtes des Philippines. La bonne fortune a permis à Husky de devenir le plus important propriétaire terrien dans cette partie du monde où nous forons, tous les trois ou six mois, un puits au large des côtes qui produit de 6,000 à 9,000 barils par jour. L'an dernier, Cities Service, Amoco et Husky ont convenu que la région au large des côtes des Philippines constituait la plus importante zone d'exploration du genre au monde. Tout allait pour le

[Text]

just were not going right. This summer we are up again fairly high. We have a feel of what the cadence of these things can be.

I think one of the most interesting things about Hibernia is that part of its attractiveness is the shortage of oil in Canada. It is attractive because there has been so little for so long. I believe it is going to take those fellows—and I hope we can get in on it eventually—but, whoever is operating there, it is going to take them a couple of years to really know if that is a discovery. But that is the only new source of conventional oil of substantial size that we see as even potential for development. So we come right back to the oil sands and heavy oil as being what we have to work with as refiners. We are talking of a prudent assessment of reliable supplies for a Canadian operator.

Senator Austin: Nothing excites politicians more than the possibility of collecting revenues from a resource development, and the fear I have is that Atlantic offshore development, Hibernia and so on, would be so expensive that while we could bring it in as a supply, the politicians might be dancing over almost nothing in the way of direct revenues. There may be royalties of some kind, but we have difficult national problems if that project comes in at that marginal level. We can use the supply, but there is nothing to do but pay the costs and carry on.

The Chairman: I think the witnesses would like to react to that statement, senator.

Mr. Daniel: I understand the desires of political leaders to look at resource operations on the basis of resource revenues, but I think, looking at oil itself, there is the question of the tremendous economic stimulus to the economy, and in my view that is a very strong force for development alone. Needless to say, it backs out exports where there is no economic advantage. I am repeating my remarks, but I would like to suggest that those two should be considered equally important for revenue sharing itself, and I would like to think that there would be room for royalties and tax, but I see them as being only very modest; otherwise the project is not viable.

Senator Austin: In my final question I would like to ask Mr. Blair a little more on the potential for oil discoveries and recoveries in Alberta. He mentions the heavy oil and the tar sands. I am wondering about the potential for high technology in enhanced recovery of conventional oils. Is there anything the Canadian people could expect in that area from a higher pricing revenue regime at current world prices?

Mr. Blair: Yes, there is some potential, but to us it is substantially less as to the quantity of oil that can be produced than is the case in heavy oil enhanced recovery prospects. So I am not really particularly informed on that.

[Traduction]

mieux, c'était fantastique. En janvier et février, nous étions déprimés parce que les puits commençaient à se remplir d'eau et que tout allait de mal en pis. Cet été, nous avons repris espoir et nous avons une idée du rythme auquel peuvent avancer les travaux.

La pénurie de pétrole au Canada rend la découverte Hibernia encore plus intéressante. Il s'agit d'une découverte importante parce qu'on a si peu découvert de pétrole depuis si longtemps. J'espère que nous participerons éventuellement à l'exploration dans cette région, mais il faudra quelques années pour évaluer l'importance réelle de cette découverte. A notre avis, ce gisement constitue, toutefois, la seule nouvelle source d'approvisionnement en pétrole classique qui pourra être exploitée. En tant que raffineurs, nous ne pouvons compter que sur le pétrole des sables bitumineux et sur le pétrole lourd. Il s'agit naturellement d'une évaluation prudente des sources fiables d'approvisionnement sur lesquelles peuvent compter les exploitants canadiens.

Le sénateur Austin: Rien ne réjouit autant les hommes politiques que la perspective de tirer des revenus importants de l'exploitation des ressources, mais je crains que les projets d'exploitation pétrolière au large de la côte atlantique comme celui d'Hibernia soit si coûteux que même s'il s'agit d'une source réelle d'approvisionnement, les hommes politiques ne pourront compter que sur de maigres revenus directs. Nous pourrions peut-être en tirer certaines redevances, mais de graves problèmes risquent de se poser, à l'échelon national, si le projet rapporte si peu. Nous avons besoin de l'approvisionnement supplémentaire, mais nous devons peut-être nous résoudre à reconnaître que le projet sera coûteux.

Le président: Je crois que notre témoin a quelque chose à ajouter à ce sujet.

M. Daniel: Je comprends que les hommes politiques désirent tirer des revenus de l'exploitation des ressources, mais il faut aussi songer que l'exploitation pétrolière stimule beaucoup l'ensemble de l'économie, ce qui, à mon avis, en justifie amplement le coût. Il va sans dire, que les exportations sont hors de question lorsqu'elles ne présentent aucun avantage économique. Je me répète, mais j'aimerais souligner que ces facteurs sont aussi importants que la production de revenus. J'espère que ces projets amèneront des redevances et des taxes, mais je crois que ces revenus seront modestes. Autrement, le projet n'est pas rentable.

Le sénateur Austin: J'aimerais poser une dernière question à M. Blair au sujet des perspectives de découvertes et de récupération du pétrole en Alberta. Il a mentionné le pétrole lourd et les sables bitumineux. Je me demande si nous possédons les techniques de pointe voulues pour récupérer davantage de pétrole classique. Si les prix canadiens rejoignaient les prix mondiaux actuels, les Canadiens pourraient-ils espérer davantage à cet égard?

M. Blair: Oui, nous pouvons produire une certaine quantité de pétrole classique, mais pas autant, à notre avis, que le pétrole que nous pouvons tirer des projets de récupération. Je suis toutefois mal renseigné à ce sujet.

[Text]

Senator Austin: But you put it at the third level of likelihood of being a likely oil source?

Mr. Blair: I would definitely put it third in terms of the quantity in respect of the additional supplies that can be added, but I believe that also puts it third in likelihood in terms of the priority of attention that it receives.

The Chairman: We are now open for questioning.

Senator Grosart: Mr. Chairman, I have two questions. My first is the obvious one for a layman. If Canadians had the advantage of energy costs of about half the world price in the oil sector, have there been any studies to indicate how important that would be to the Canadian private sector, particularly in the export market and even more particularly in the end product export markets? Do you know how important or unimportant that is in this particular decision that has to be made about the price?

Mr. Blair: Senator, I do not possess any current study. Certainly, in past years under real analysis it was brought out that the energy component within product pricing of most manufacturers was relatively small and a case could be made—indeed, a case was made up to four or five years ago—that there was a relatively limited economic advantage in receiving a cheap energy source. Granted, since then energy prices have risen greatly. As I remember in those years, the figures for the manufacturing industry generally were that the energy component of the product cost was in the average 1 or 2 per cent. In some selected industries one could find it as high as 10 or 12 per cent.

I have not myself seen an update of that work since the prices have increased as much as they have. We know that for an industry that uses energy as its basic feedstock, say in the manufacture of methanol, it is obviously tremendously important. I cannot refer you to a particular study myself, though.

Senator Grosart: Are you aware, Mr. Blair, of any presentations made to government, or to others, emphasizing this aspect of the pricing question? It seems that some industry must have come along and said, "It is important to us to have comparatively lower energy costs."

Mr. Blair: I am sure that within our own organization we can put together all of the submissions that have been made recently in respect of the petrochemical industry on this subject and furnish them to you. I know we are equipped to do that in petrochemicals. I volunteer that.

The Chairman: Thank you. We will make a note of that. Thank you very much, Mr. Blair.

Senator Grosart: My second question, Mr. Chairman, may seem academic, but I think it may throw some light on some of the problems being discussed in this context.

The question is this: What would be the situation today in respect of production and cost of energy from oil, if we had not

[Traduction]

Le sénateur Austin: Mais vous placez cette source en troisième place comme source fiable d'approvisionnement en pétrole.

M. Blair: En effet. Je crois qu'elle est en troisième position tant pour ce qui est de l'approvisionnement supplémentaire que nous pouvons en tirer que de la priorité qui lui est accordée.

Le président: Passons maintenant aux questions; d'abord le sénateur Grosart, puis le sénateur Godfrey.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, j'ai deux questions. Ma première est évidemment celle d'un néophyte. Dans le cas où les Canadiens auraient l'avantage de payer leurs ressources pétrolières à peu près la moitié du prix mondial, des études ont-elles été faites concernant l'incidence de cette politique sur le secteur privé canadien, particulièrement sur le marché de l'exportation et surtout sur les marchés d'exportation de produits finis? Connaissiez-vous l'importance que revêt cet élément dans la décision qui doit être prise au sujet des prix?

M. Blair: Sénateur, je ne suis au courant d'aucune étude récente. Cependant, au cours des dernières années, des analyses ont fait ressortir que le coût de l'énergie dans l'établissement des prix des produits de la plupart des manufacturiers en général représentait en moyenne 1 ou 2 p. 100. Dans certaines industries, on pouvait atteindre 10 ou 12 p. 100.

Je n'ai pas vu de mise à jour de ce rapport depuis que les prix ont subi les hausses que l'on connaît. Nous savons que pour une industrie qui utilise de l'énergie comme matière première, disons la fabrication de méthanol, cet élément est extrêmement important. Je ne peux cependant pas vous recommander une étude particulière.

Le sénateur Grosart: Savez-vous, Monsieur Blair, si des représentations ont été faites au gouvernement ou à d'autres niveaux au sujet de cet aspect de l'établissement des prix? Il serait logique que certaines industries aient fait valoir l'importance d'un prix inférieur des ressources énergétiques.

M. Blair: Je suis sûr qu'au sein de notre propre organisation, nous pouvons réunir tous les mémoires qui ont été présentés dernièrement au sujet de l'industrie pétrochimique et vous les remettre. Je sais que nous avons les moyens de le faire dans le secteur des produits pétrochimiques. Je vous le propose.

Le président: Merci. Nous en prenons note. Merci beaucoup, Monsieur Blair.

Le sénateur Grosart: Ma deuxième question, Monsieur le président, pourra sembler théorique, mais je pense qu'elle fera un peu la lumière sur certains problèmes que nous étudions dans ce contexte.

Ma question est la suivante: Quelle serait la situation aujourd'hui quant à la production et au coût de l'énergie tirée du

[Text]

had the OPEC prices? Perhaps to explain that I might say that there is a great conference opening in Toronto on Monday on global futures. I should like to go back to the day before the OPEC prices and ask what kind of a future would have been predicted for Canada in respect of energy from oil. What would have happened? Would exploration have dried up at the comparative costs then, in terms of 1980 dollars?

Mr. Daniel: Well, Senator Grosart, that is one of the more interesting and probably important questions that the whole industrial world can ask itself. I guess my feeling is that, if OPEC did two things wrong, they delayed doing what they did as long as they did and then they did too suddenly.

For whatever reasons, should international prices have virtually not moved, my view is that both the United States' and Canada's examples would be much farther down the slippery slope of heavy imports and inefficient use of energy. Fortunately, we are not as far down that slope as the United States is. My feeling is that we would be living in that continuing fool's paradise of cheap energy, inefficient use of energy, and then, sooner or later, what has happened would have happened, only more suddenly, and the shock would have been worse.

My feeling is: Thank goodness it happened when it did. I do not think there were many energy watchers who did not predict it would happen. It was only a question of when and how rapidly it would happen.

It may sound contradictory, but I think it is a good thing that the OPEC countries recognized the value of their commodity. In fact, they had the world at their mercy, which sounds pretty serious. But had we gone on the way we were, all I can say is that it would have been much worse when the time finally came, because it is a wasting asset.

That is not a clear or complete answer, but it is a comment.

Senator Grosart: As a supplementary to that, and relative to the projections we have heard today and are hearing continually about our whole energy future, how did it happen that the government and others were apparently so completely misled by the predictions, assurances, I might say, of oil energy self-sufficiency forever for Canada?

Mr. Daniel: May I willingly respond to that, Senator Grosart? I have been asked that question probably more than most other questions. May I, on a personal note, say that my background experience in the oil industry has been in the technical side of reserve evaluation, estimating and forecasting. I can say categorically, sir, that the industry never gave any assurances or made any firm predictions about assurances regarding energy supply for Canada. What we did say, and in hindsight did not properly qualify, was that the potential was virtually unlimited in terms of oil and gas energy supply for Canada; and that statement is still valid today.

Where the mistake was made was in saying that the volume of oil calculated to be in place in the Athabasca tar sands—

[Traduction]

pétrole si nous n'avions pas eu les prix de l'OPEP? Je pourrais peut-être ajouter, pour préciser, qu'il y aura une grande conférence sur l'avenir du monde qui commencera lundi à Toronto. J'aimerais que l'on revienne à l'époque antérieure à l'établissement des prix de l'OPEP et qu'on me dise le genre d'avenir que l'on prédisait pour le Canada en ce qui a trait à l'énergie pétrolière. Que ce serait-il produit? L'exploration aurait-elle cessé au prix d'alors, en dollars 1980?

M. Daniel: Eh bien, sénateur Grosart, c'est une des questions les plus intéressantes et probablement l'une des plus importantes que l'ensemble du monde industriel puisse se poser. A mon avis, si l'OPEP a fait deux erreurs, la première aura été de retarder l'établissement de ses prix et la deuxième de les hausser trop rapidement.

Mais, si les prix internationaux étaient demeurés virtuellement inchangés, pour une raison quelconque, à mon avis, la situation des États-Unis et du Canada serait encore pire avec d'énormes importations et une utilisation inefficace des ressources énergétiques. Heureusement, notre situation n'est pas aussi grave que celle des États-Unis. Nous continuerions de vivre le paradis factice de l'énergie à bon marché, de l'utilisation inefficace de l'énergie, et tôt ou tard, ce qui s'est produit arriverait, seulement un peu plus sèchement et le choc d'autant plus violent.

En fait, il est heureux que nous ayons vécu cette situation-là au moment où nous l'avons subie. Rares sont les spécialistes du domaine énergétique qui n'aient pas prédit cette éventualité. C'était uniquement une question de temps.

Cela va peut-être vous sembler contradictoire, mais je pense qu'il est heureux que les pays de l'OPEP aient reconnu la valeur de leur denrée. En fait, tout le monde était à leur merci, ce qui semble assez sérieux. Mais si nous avions continué à gaspiller comme nous le faisons, tout ce que je puis dire c'est que la situation aurait été encore bien pire plus tard.

Ma réponse n'est pas tout à fait claire ni complète, mais c'est un commentaire.

Le sénateur Grosart: Au sujet des prévisions que nous avons entendues aujourd'hui, et que nous entendons continuellement au sujet de tout notre avenir énergétique, comment se fait-il que le gouvernement et les autres se soient laissés tromper par les prédictions, voire les assurances d'une autonomie canadienne perpétuelle en matière de pétrole?

M. Daniel: Si vous me permettez, sénateur Grosart? On m'a posé cette question probablement plus que toutes autres. J'aimerais vous dire que mon expérience dans l'industrie pétrolière réside dans le secteur technique de l'évaluation, de l'estimation et de la prévision des réserves. Je puis affirmer catégoriquement, monsieur, que l'industrie n'a jamais assuré quoi que ce soit ou fait des prédictions fermes au sujet de l'approvisionnement énergétique du Canada. Ce que nous avons dit, et je me rends compte maintenant que nous ne l'avons pas suffisamment précisé, c'est que l'approvisionnement en pétrole et en gaz du Canada est virtuellement illimité; et c'est toujours vrai aujourd'hui.

Là où nous nous sommes trompés c'est en disant que le volume de pétrole que nous pouvions tirer des sables bitumi-

[Text]

which by the way is the same today—would give us several hundred years of supply. That then was both technically and economically uncertain, but the arithmetic was correct on the volume of oil. It is quite simple to divide that volume by the annual consumption and arrive at several hundred years of supply.

In addition to that, our Canadian frontiers had considerable seismic work done—very attractive structures, some of the best looking exploration country in the whole world—and, as I mentioned earlier to Senator Austin, there was a state of euphoria in terms of the expectations. Again the arithmetic showed the potential, and the arithmetic still shows the potential. But I can only say, sir, that the industry did not categorically assure anybody of a long-term supply. We did not properly qualify and expand on all of the uncertainties that were faced in that potential. I think that this single point has done more to undermine the confidence of the Canadian public in the Canadian oil industry than any other thing. On this one point I wish I could turn back the clock and spell out all of those uncertainties which are still present today and which were really present back then.

Senator Grosart: The reaction of laymen such as myself would seem to be, even if we were only talking of potential at that time at those prices, why has that potential not become a reality in the context of the multiplication of the price available? It would seem that if it was then a potential that was exciting, today, surely, with this tremendous jump in the cost, in the price level, we should have it tomorrow.

Mr. Daniel: May I respond in this way: Today we have two oil sands plants, which we categorically would not have at \$3 per barrel oil; two others are well advanced and awaiting approval. We would not have those, or course, Frontier exploration would not have existed. It really started in the early 1970s, onshore if you like, in the Mackenzie delta. As I mentioned earlier, most of the results have either been aborted or they have found gas. I would say that very clearly what has happened, as a result of the higher prices, is that we have tar sands—two existing and with some to come; we have prospective frontier exploration now, that would only be possible with higher prices; in a much too slow fashion we are bringing on and looking at other sources of energy; and even slower, we are getting on with conservation and more efficient use of energy.

Senator Grosart: In any event, we should send OPEC a "thank you" letter.

Mr. Daniel: Well, it is a little hard for me to say that publicly, because it sounds self-serving, but, as a Canadian, I can assure you that I feel very strongly that way.

The Chairman: I would like to interject with one question, which I am sure is terribly naive but it is one that has been bothering me. We were told by "Mickey" Cohen that there was very little price elasticity. He pointed to the European

[Traduction]

neux de l'Athabasca et qui, soit dit en passant est le même aujourd'hui, nous assurerait un approvisionnement pendant une centaine d'années. Or, c'était alors incertain tant sur le plan technique qu'économique, mais nos calculs quant au volume de pétrole étaient exacts. Il est assez facile de diviser ce volume par la consommation annuelle et calculer que nos approvisionnements dureront plusieurs centaines d'années.

En outre, de nombreux travaux sismiques ont été effectués dans nos régions éloignées. On y a fait des constructions d'aspect agréable et on y a effectué des travaux d'exploration parmi les plus impressionnants au monde, et comme je l'ai déjà dit au sénateur Austin, les attentes étaient euphoriques. Nos calculs démontraient l'existence du potentiel et le démontrent encore aujourd'hui. Mais je ne peux dire, monsieur, que le secteur industriel n'a pas donné de garantie catégorique d'un approvisionnement à long terme. Nous nous sommes mal expliqué et nous avons passé sous silence les incertitudes qui menacent l'exploitation de ce potentiel. Je crois que c'est ce qui a le plus contribué à ébranler la confiance des Canadiens dans leur industrie pétrolière. J'aimerais pouvoir faire marche arrière et expliquer toutes les incertitudes qui existent aujourd'hui et qui existaient en fait à cette époque.

Le sénateur Grosart: Un profane comme moi-même, devant le potentiel et les prix qui existaient à cette époque, serait porté à demander pourquoi le potentiel n'a pas été réalisé étant donné la hausse des prix que nous connaissons à l'heure actuelle? Il semblerait que si le potentiel pouvait alors pousser à l'euphorie, il devrait être réalisé à très court terme, étant donné la hausse phénoménale des prix.

M. Daniel: Permettez-moi de répondre. Aujourd'hui, nous avons deux usines de traitement des sables bitumineux dont il serait absolument impossible de tirer du pétrole à \$3 le baril; deux autres progressent bien et seront approuvées bientôt. Nous ne les aurions pas eu, bien sûr, et l'exploration des régions éloignées n'aurait pas été entreprise. Tout a débuté au début des années 1970, sur terre si vous voulez, dans le delta du Mackenzie, et les prix ont continué à augmenter. Comme je l'ai déjà mentionné, dans la plupart des cas, les efforts ont avorté, dans les autres, on a découvert du gaz. Je dirais que, de toute évidence, la hausse des prix a favorisé l'exploitation des sables bitumineux: nous avons déjà deux usines et d'autres suivront. L'exploration des régions éloignées est en cours ce qui n'aurait pas été possible sans la hausse des prix; et bien que nous avançons beaucoup trop lentement à cet égard, nous étudions des énergies de remplacement et très lentement, nous devenons plus soucieux de l'utilisation efficace et des économies d'énergie.

Le sénateur Grosart: De toute façon, nous devrions envoyer une lettre de remerciement à l'OPEP.

M. Daniel: J'hésite un peu à le dire en public, parce que j'ai l'air de songer à mes propres intérêts, mais, en tant que Canadien, je peux vous dire que j'en suis convaincu moi aussi.

Le président: J'aimerais poser une question, sans doute très naïve, mais qui me préoccupe. Mickey Cohen nous a parlé de la faible élasticité par rapport au prix. Il a cité en exemple l'expérience européenne en matière de prix pour appuyer ses

[Text]

experience, with prices to buttress his contention. It seems to me that what is important to the oil producers—this was brought out by your papers—is the net-back that you achieve. If those two points are correct, then I do not see the validity in going to the world price just to provide governments with more revenue that will be used mostly for current consumption.

Would it not be a viable Canadian alternative to say that the government should take less and that we would have an oil price that would be lower and therefore make our industry more competitive?

The argument against that, as I understand it, is that if we have a price lower than the world price, or some reference price, we then have unwarranted consumption. Mr. Cohen assures us that there is very little price elasticity. If we have a price that is lower than the world price, so long as the industry gets its net-back which is sufficient to pay it for exploring, finding and developing, is that not a valid alternative to the idea of going to some reference price based on, say, Chicago or some other criteria?

Mr. Daniel: Mr. Chairman, I may disagree with several things that “Mickey” Cohen says, and I certainly disagree with him on the price elasticity subject. I will get to the second in a moment. I am afraid that too often the only price consumption relationship that is looked at is the automotive gasoline consumption; and, yes, there is more resilience built into the world automobile driver than any other energy consumer. However, unquestionably, including the European experience, there is ample evidence that there is a demand-price relationship when prices go up. I have seen considerable evidence of that, more recently in the United States, as I mentioned in my introductory remarks. That is the automotive one, which is frequently less obvious or more difficult to measure.

On the industrial side, in Canada, even with our modest price increases—less than half the world price—since 1976, on average, industry has reduced its energy consumption by 17 per cent. It has not done that to be good corporate citizens. It has done it in response to price.

In terms of the heating oil market—and we see this every day in our own business—outside of the substitution by natural gas, as a result of higher prices people are burning less heating oil.

So, first, there is, in my view, a price elasticity relationship. If that was not an important point, then all the industry has ever said it needs is a sufficient net-back to justify and pay for the exploration and development that we see ahead of this country. If there were not a price elasticity case, that would clearly be the best case in terms of what the industry needs. But going beyond that, I think that to continue to shield Canadian consumers and industry—repeating myself—from what will ultimately be the real cost of this commodity, is sheltering us when the rest of the world is not being sheltered; and I think that can only lead to a more serious situation later on.

[Traduction]

dire. Il me semble que les producteurs de pétrole, et cela ressort de vos mémoires, se soucient avant tout des rentrées nettes. Si ces deux points sont exacts, je ne vois pas l'utilité de rejoindre les prix mondiaux dans le seul but de fournir au gouvernement davantage de revenus qui serviront en grande partie à financer la consommation courante.

Ne serait-il pas plus opportun de dire que le gouvernement devrait se contenter de revenus moindres, en fixant un prix du pétrole inférieur afin de rendre notre industrie plus compétitive?

Sauf erreur de ma part, on prétend contre cette solution, que si notre prix du pétrole était inférieur au prix mondial ou à un prix de référence, la consommation continuerait d'être exagérée. M. Cohen nous affirme que l'élasticité par rapport au prix est très faible. Si notre prix est inférieur au prix mondial, mais que l'industrie obtient des rentrées nettes qui lui permettent de financer l'exploration et l'exploitation, n'est-ce pas une solution préférable à l'utilisation d'un prix de référence basé d'après Chicago?

M. Daniel: Monsieur le président, je suis souvent en désaccord avec Mickey Cohen et je n'admets certainement pas que l'élasticité soit faible. Je passerai au point suivant dans un instant. Je crains bien que la seule courbe prix-consommation que l'on consulte soit celle de l'essence pour véhicules automobiles; et, c'est sans doute l'automobiliste qui fait preuve de la plus grande faculté d'adaptation comparé à tout autre consommateur d'énergie. Toutefois, même en y incluant l'expérience européenne, nous avons la preuve qu'il y a une relation entre la demande et le prix lorsque les prix montent. Comme je le faisais remarquer dans mon introduction, j'en ai eu la preuve patente il y a peu de temps aux États-Unis. Je parle donc du domaine automobile, où ces corrélations semblent moins évidentes ou même plus difficiles à chiffrer.

En ce qui concerne l'industrie, au Canada, même avec nos faibles augmentations de prix—moins de la moitié du prix mondial—depuis 1976, l'industrie a en moyenne réduit sa consommation d'énergie de 17 p. 100. Non pas que les Canadiens soient de meilleurs citoyens mais simplement parce que les compagnies ont réagi au prix.

En ce qui concerne le marché du mazout—et nous le constatons tous les jours—en dehors du fait que le gaz naturel soit de plus en plus employé, les gens réagissent à la montée des prix en consommant moins.

Il y a donc d'abord à mon avis une relation d'élasticité par rapport aux prix, et malgré tout, tout ce que l'industrie a pu répéter c'est qu'elle a besoin d'une marge nette suffisante pour justifier et financer la prospection et l'exploitation des années à venir dans ce pays. S'il n'y avait pas d'élasticité de la demande par rapport aux prix, on se trouverait dans le meilleur des cas pour les besoins de l'industrie. Cela mis à part, je pense que continuer à protéger les consommateurs canadiens et l'industrie—je me répète—contre ce qui, en dernière analyse, doit être le prix réel de ce produit, c'est mettre en place une protection dont le reste du monde est privé, et je pense qu'à long terme on a tout à y perdre.

[Text]

The Chairman: Of course, that is a product of what we do with the money that we tax. It is interesting to hear you say that. You talk about a reference price, but on the other hand Mr. Blair says the price for heavy oil and oil sands should be around \$30 per barrel. He is not concerned with light oil, and the present price at the Toronto gate of \$2.50 per MCF is adequate. It seems to me, Mr. Blair, that your theory is a little different from Mr. Daniel's; you are more interested in net-back. Perhaps you would like to comment on that point.

Mr. Blair: Perhaps in commenting I should emphasize a little more that my \$30 per barrel is to the producer and exclusive of royalty or government revenue, which might add to that price.

Mr. Chairman, what I would like to do is not quite address your question directly, and then tell you why. I think your question focuses on the less important part of the situation. I think that the different concepts of whether to keep the price of conventional crude oil low or to increase it—and if to increase it, whether to allow more to go to the oil companies or the government—is not really the main issue in this whole situation, because for all of the information that any of us can get, in governments or companies, it is clear that the best predictions of the future delivery and productive capability of conventional light oil in Canada show a very sharp decline; and that addressing the question of pricing, which may be very important to some of the components in this, is not really getting to the main issue of maintaining supply.

Going back to my other proposition to you, that the only place that a prudent refining operator in Canada can plan for additional refinery stock in the next 10 years is with the heavy oil and oil sands, that is really where our pricing question should be focused, I suggest, and that is in the \$30-and-up category, which is not necessarily exactly the world price but in that dimension. That is the kind of payment per barrel that we are going to have to be making, whether the oil is imported or produced from those sources. I think that is much the more important place for the pricing concepts to focus.

The Chairman: Mr. Daniel, do you have anything to add to that?

Mr. Daniel: No, I do not think so.

The Chairman: I might say that I happen to agree with you that there is price elasticity, but we will not pursue that further.

Senator Robichaud: There is something that has intrigued me twice this morning. I refer to the immateriality, if that is a proper expression, of the price of light oil. It seems to me that the shareholders of the producing company would attach a lot of importance to the price of light oil. You seemed to indicate that it is immaterial. I cannot reconcile the two.

[Traduction]

Le président: Bien sûr c'est là le résultat de notre politique d'utilisation du produit de l'impôt. Ce que vous dites est intéressant. Vous parlez d'un prix indicatif, tandis que M. Blair de son côté déclare que le prix pour le pétrole lourd et celui des sables bitumineux devrait être d'environ \$30 le baril. Il ne parle pas de l'huile légère, et le prix à Toronto à savoir \$2,50 par MCF est justifié. A mon sens, monsieur Blair, votre théorie diffère légèrement de celle de M. Daniel. Vous vous intéressez plus au profit net. Pourriez-vous commenter un peu ce point.

M. Blair: Je devrais peut-être mettre un peu plus de \$30 le baril aux producteurs et avant que le gouvernement n'ait prélevé sa part, ce qui risque encore de faire monter un peu le prix.

Monsieur le président, je ne vais pas répondre directement à votre question et je vais vous expliquer pourquoi. Je pense qu'elle met le doigt, en effet, sur un aspect moins important de la situation. Je crois en effet que les différentes façons de réfléchir à la question du prix du brut, à la question de savoir s'il faut le maintenir à un niveau assez bas ou au contraire le laisser monter—et dans le cas où on fait monter le prix, de répartir les parts du gouvernement et des sociétés—n'est pas l'essentiel de la question dans ce cas, puisque d'après toutes les informations dont on peut disposer, au niveau gouvernemental ou au niveau privé, il est clair que les meilleures prévisions concernant l'approvisionnement et les capacités productives d'huile légère classique au Canada, accusent une courbe en déclin brutal, et que la question du prix, même si elle est très importante sous bien des aspects, est tout de même un peu en dehors du problème qui est celui de la garantie de l'approvisionnement.

Pour revenir à ce que je vous disais tout à l'heure, le seul secteur dans lequel un raffineur canadien puisse prévoir être alimenté au cours des dix années qui viennent et celui de l'huile lourde et de la production des sables bitumineux, et c'est là-dessus que nous devrions concentrer la question tournant autour du prix, et je suppose que c'est aux alentours de \$30 et au-delà que les choses se situeront, c'est-à-dire à peu de choses près le niveau du prix du marché mondial. Voilà à peu près ce que nous devons payer par baril, que le pétrole soit importé ou qu'il soit produit à nos puits. Je pense donc que la question des prix doit être articulée sur ces considérations.

Le président: Monsieur Daniel, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Daniel: Non, monsieur le président.

Le président: Laissez-moi vous dire que je suis d'accord sur la question de l'élasticité prix-demande, mais nous nous arrêtons là pour cette question.

Le sénateur Robichaud: Monsieur le président, puis-je poser une question supplémentaire? A deux reprises mon attention a été attirée ce matin, à propos de la question du prix du pétrole léger qui selon votre expression est une abstraction. Il me semble que les actionnaires d'une société de production devraient attacher beaucoup d'importance au niveau du prix du pétrole léger. Vous avez semblé indiquer qu'il s'agissait là d'une abstraction et j'ai du mal à vous suivre.

[Text]

Mr. Blair: My comments are directed toward the longer term availability of future supply. They are also directed from a relatively small producing company in Canada which happens to have its future prospect only in heavy oil. So my company is a bit specialized. My comments apply to the one company. What we do in the future, in our company, will be influenced far more by the sufficiency of price for developing heavy oil and oil sands than it will by what is done with the light oil price. I did not mean to say that the light oil price was immaterial. It is very material to Alberta on a replacement basis, and to many other producing companies; but to our particular company, and with regard to the kind of future we foresee, it is a far more important question at the moment to make sure there is sufficient price to get the heavy oil and the oil sands into production.

Mr. Daniel: Mr. Chairman, could I respond to Senator Robichaud's question? I think there is frequently an understandable view held that Canadians can understand why synthetic crude plants and offshore exploration production should obtain world prices, or something near them; but the question of why existing light oil production should attract world prices is more difficult. I pick up on your point with regard to immateriality in this way, that it is the cash flow from existing crude oil and natural gas production which is the prime source of funds for doing these other things that are much more costly. One could make an argument for maintaining old oil, or light oil, at nearly equivalent prices, but having a blend of higher prices for other sources of oil; and all I can say is that we have looked at this very carefully, and it would be impossible for the industry to borrow sufficient money to fund future exploration and development and oil sands development without the cash flow from existing production; so the real significance or materiality of light oil and natural gas pricing is extremely important in this whole formula.

Senator Godfrey: Quite frankly, I was worried by certain remarks you made in your opening statement to the effect that you tied everything to the world price rather than to what is needed here to develop new reserves, and so on. You talked about oil being a great stimulus to the economy, also, but I would like you to comment on the situation in the United Kingdom. There they have surplus oil and they have automatically gone to the world price, regardless of this lousy OPEC setting the price, yet the U.K. continues to have a balance-of-payments problem, though the pound has gone up. The whole thing has caused difficulties with regard to exports, and in industry, and we have not seen any evidence yet that it has helped them really at all in their immediate problems, as far as industry, selling abroad and so on are concerned. Now, if other people who are very pragmatic and have self-sufficiency and so on have done that, and it has not seemed to help them, I would like your comments on the situation.

[Traduction]

M. Blair: Mes propos visaient tous la question de l'approvisionnement à long terme. Ils reflètent également le point de vue d'une compagnie de production canadienne relativement petite qui ne peut tabler que sur le pétrole lourd. Ma compagnie est un peu spécialisée. Il s'agit donc d'un cas un peu particulier et mes propos s'y référaient. La politique de notre compagnie dans les années qui viennent sera beaucoup plus orientée par tout ce qui concerne le pétrole lourd et les sables bitumineux que par les prix du léger. Je ne voulais pas dire que le prix du pétrole léger n'a aucune importance. Au contraire, il en a beaucoup, comme remplacement, pour l'Alberta et bien des raffineries; cependant, pour notre société et l'avenir qu'elle prévoit, il est beaucoup plus important, maintenant, de s'assurer que le prix soit suffisamment élevé pour que nous puissions commencer la production du pétrole lourd et des sables bitumineux.

M. Daniel: M. le président, permettez-moi de répondre à la question du sénateur Robichaud. Je crois qu'en général, les Canadiens peuvent comprendre pourquoi le pétrole brut synthétique et celui provenant de l'exploration sous-marine devrait être vendu au prix mondial, ou à un prix s'en approchant; par contre, il est plus difficile de comprendre pourquoi le pétrole léger, qui est produit actuellement, devrait se vendre au prix mondial; et je reprends votre opinion sur manque d'importance en ce sens que ce sont les capitaux provenant de la production actuelle de pétrole brut et de gaz naturel qui nous permettront d'autres réalisations beaucoup plus coûteuses. On pourrait soutenir que l'ancien pétrole, le pétrole léger, devrait être maintenu à un prix équivalent et qu'il faudrait trouver une combinaison de prix plus élevés pour les autres sources de pétrole. Nous avons étudié soigneusement cette question et il serait impossible, pour l'industrie, d'emprunter suffisamment d'argent pour financer les explorations et développements futurs et l'exploitation des sables bitumineux; ce serait impossible, sans les capitaux provenant de la production actuelle; aussi, la portée ou l'importance réelle du prix du pétrole léger et du gaz naturel est extrêmement grande.

Le sénateur Godfrey: Je dois vous faire part de l'inquiétude que m'ont causée certaines des observations que vous avez faites dans votre déclaration préliminaire; vous ramenez tout au prix mondial et ne semblez pas tenir compte de ce qui est nécessaire ici pour développer nos nouvelles réserves. Vous dites également que le pétrole est un grand stimulant pour l'économie, mais, à ce sujet, j'aimerais savoir ce que vous pensez de la situation au Royaume-Uni. Il y a là des surplus de pétrole, et les Britanniques adoptent automatiquement le prix mondial, sans tenir compte des prix fixés par l'OPEP. Malgré tout, le Royaume-Uni continue d'avoir une balance de paiements déficitaire, même si le cours de la livre a augmenté. Tout cela a créé des problèmes au niveau des exportations et de l'industrie. Rien n'indique encore que le Royaume-Uni a profité de cette hausse de prix, que cela ait tant soit peu allégé leurs problèmes immédiats, industriels ou de vente à l'étranger. Or, si d'autres gens, qui sont très pragmatiques, autonomes et ainsi de suite, ont agi ainsi et que cela n'a pas semblé les aider, j'aimerais savoir ce que vous en pensez?

[Text]

Mr. Daniel: Mr. Chairman and Senator Godfrey, there are many interrelating factors in the British economy, and to suggest that I am an expert in these is, of course, simply not on; but my understanding of the situation in Britain, without the federal-provincial taxing royalty issue that we have here, is that as a policy of the present government, as well as the previous Labour government, in the light of the high cost of North Sea oil and the desire to develop self-sufficiency, and, I might add, to find a very important and significant revenue source for the government, the previous government embarked, and the present government is continuing along the same line, on a world price mechanism for their oil production. I can only say, in terms of oil exploration and development in the North Sea that the policy has been extremely successful. They are now looking at developing smaller oil and gas fields than would otherwise have been possible.

I would just like to say that the industry is highly motivated towards continuing into even more remote and more difficult areas, and the British government has a significant source of revenue. You would have to say that the British consumer is about as heavily burdened with all kinds of taxes as you will find anywhere, yet on top of that he has to pay, now, a price approaching two pounds for a gallon of gasoline. Undoubtedly, the British consumer is very unhappy about this, but that is what is happening, and in terms of conservation there is no question but that even though the British driver is still consuming a fair volume, they have gone right down in terms of the size of automobiles and their industries are converting as fast as they can to more efficient use of energy, and so on.

It has undoubtedly been tough for them, but it was the right thing to do, because they are there now, and whatever happens in the future they can move by means of increments, as opposed to our situation where we are now over \$21 a barrel behind the rest of the world.

Senator Godfrey: But surely the motivation of the oil industry lies in what they actually get, not in the fact that the price is the world price, that the government grabs a large chunk of. The motivation surely comes from the net amount, plus the fact that if you don't spend it in exploration in Canada you are going to give it to the government in tax dollars. I cannot see what relationship the incentive to the oil industry has with the world price as long as you get an adequate rate of return. That is the way it seems to me as an ordinary layman.

The Chairman: I should add to that that we are also worried about what governments do with these enormous revenues.

Senator Godfrey: We know what they do with it in Canada they have to subsidize imported oil with it, but I am talking about what is going to happen when we do reach a position of self-sufficiency. Are we going to be no better off than England, allowing the Arabs to decide what we are going to charge,

[Traduction]

M. Daniel: M. le président et sénateur Godfrey, l'économie du Royaume-Uni est un système complexe et je ne voudrais pas que vous pensiez que je suis un spécialiste en ce domaine; mais je crois comprendre que la situation là-bas, où il n'y a pas de problème de redevances de taxes entre les gouvernements fédéral et provinciaux, résulte d'une politique du gouvernement actuel et du gouvernement travailliste précédent. Compte tenu du prix élevé du pétrole de la Mer du Nord et du désir du Royaume-Uni d'être auto-suffisant, et compte tenu, si vous me permettez, du désir de l'État de s'assurer d'une source importante de revenus, le gouvernement précédent avait adopté, et le gouvernement actuel l'a maintenu, un mécanisme d'ajustement du prix national du pétrole au prix mondial. Tout ce que je peux dire, c'est que cette politique a été extrêmement avantageuse pour l'exploration pétrolière et les forages dans la Mer du Nord. Le Royaume-Uni cherche maintenant à mettre en valeur des réserves de pétrole et de gaz plus petites que celles qu'il aurait pu mettre en valeur autrement.

J'aimerais seulement ajouter que l'industrie pétrolière est vivement intéressée à exploiter des régions de plus en plus difficiles et que le gouvernement britannique y a trouvé une source importante de revenus. Il faut dire qu'au Royaume-Uni, le consommateur est tout aussi lourdement taxé qu'ailleurs et qu'en plus, il doit maintenant payer près de deux livres pour un gallon d'essence. Le consommateur britannique est manifestement mécontent, mais, c'est une situation qu'il doit accepter. De plus, si nous regardons du côté de la conservation de l'énergie, le conducteur britannique consomme encore passablement d'essence, mais la consommation totale a baissé, les automobiles sont beaucoup plus petites et les industries se transforment pour adopter, aussi rapidement que possible, des modes de production utilisant moins d'énergie.

Bien sûr, cela a été difficile, mais les Britanniques ont fait ce qu'ils devaient faire et, quoi qu'il arrive à l'avenir, ils pourront s'y ajuster en augmentant légèrement leurs prix, alors qu'ici, notre baril de pétrole se vend encore \$21 moins cher qu'ailleurs dans le monde.

Le sénateur Godfrey: Mais la motivation de l'industrie pétrolière réside, à n'en pas douter, dans les profits qu'elle peut réaliser effectivement et non en ce que le prix du baril se vende au prix mondial, dont le gouvernement s'approprie une grande partie. Cette motivation provient sûrement du montant net et du fait que, si ce montant n'est investi sous forme d'explorations au Canada, il faudra le verser en impôts au gouvernement. Je ne comprends pas pourquoi l'industrie pétrolière est aussi intéressée à ce que le prix du baril canadien soit égal au prix mondial, si elle obtient de toute façon, un taux de rentabilité suffisant. C'est ainsi que je vois la situation, moi un non-spécialiste.

Le président: Je devrais ajouter que nous nous soucions également de ce que font les gouvernements de ces revenus énormes.

Le sénateur Godfrey: Nous savons ce qu'ils en font au Canada: ils s'en servent pour subventionner l'importation de pétrole; mais je parle de ce qui se produira lorsque nous atteindrons l'autonomie. Notre situation sera-t-elle meilleure que celle des Anglais; les Arabes fixeront-ils le prix de notre

[Text]

going around in small cars and paying \$4 a gallon for gasoline? Other than the fact that we have security of supply, where is the advantage?

Mr. Daniel: Could I just try to clarify one point? If pricing and conservation were not a factor, in terms of the industry's position, and the only thing that mattered was a net-back adequate to make it an on-going, aggressive and successful industry, then that is all that the industry would care about.

Going beyond that point, the consumer in the long term, whether he is buying nuclear power, imported oil, oil sands oil, Hibernia oil, is going to pay a high price. It is all going to be very expensive. It just so happens that the benchmark today, the reference point today, convenient or otherwise, is what the OPEC countries charge. Down the road there may be another benchmark and one quite a bit higher than what the OPEC countries charge. Because of security, we wish to develop our own resources, and they cost more to develop than what the OPEC countries are now charging.

Senator Godfrey: But no one predicted a year ago the drastic increases in OPEC prices in the last 12 months.

Mr. Daniel: I think there were considerably higher forecasts, senator.

Senator Godfrey: Perhaps I am thinking of the situation 18 months ago.

The Chairman: Senator Roblin.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I am in something of a quandry, because I am wanted in the chamber for other business. Perhaps I might be permitted to put some of my questions on the table and—

The Chairman: Perhaps you could at least start your questions and, if you have to leave, we can then come back to you later.

Senator Roblin: Very well. I want to explore the question of price a little further, because it seems to me that that is the vital question we should be looking at in connection with oil. We have talked about several different measurements of price, and I admit I am a bit confused by it all. First of all, we have the moving reference value for oil. I am not entirely sure whether that means the position we have been looking at of an increase of \$4 per barrel per year, or something else.

Then we have the concept of a blended price, and I am wondering whether the witnesses can throw any light on what that really means. If it is blended price such as they had in the United States, what was that and why was it abandoned? Thirdly, we have the replacement price. While it is perhaps not difficult to visualize replacement price as a concept, the numbers would probably differ depending on where the replacement comes from in Canada. What does one mean by that in terms of a practical operational figure?

So, if we say we do not want the world price and we are thinking of a replacement price, a blended price and this moving reference value, what does it all boil down to, and what

[Traduction]

pétrole, devons-nous rouler en petites voitures et payer l'essence \$4 le gallon? Exception faite de la sécurité des approvisionnements, quel est l'avantage?

M. Daniel: J'aimerais éclaircir un point. Si la fixation des prix et la conservation n'avaient pas d'importance pour l'industrie et si sa seule préoccupation était d'obtenir des rentrées nettes qui suffiraient à en faire un secteur progressiste, dynamique et rentable, cette industrie ne se soucierait d'aucun autre facteur.

Ces choses étant dites, à long terme le consommateur paiera le gros prix pour son énergie, qu'il s'agisse d'énergie nucléaire, de pétrole importé, de pétrole extrait de sables bitumineux, de celui du projet Hibernia, etc. Il devra la payer très cher. Il se trouve qu'à l'heure actuelle, le point de référence est, qu'on le veuille ou non, le prix fixé par les pays membre de l'OPEP. Dans quelque temps, on en fixera peut-être un autre plus élevé. Pour des raisons de sécurité, nous voulons exploiter nos propres ressources et ces frais d'exploitation sont plus élevés que ce que demande l'OPEP pour son pétrole.

Le sénateur Godfrey: Mais il y a un an, personne n'avait prévu les hausses vertigineuses qu'ont connues les prix de l'OPEP au cours des douze derniers mois.

M. Daniel: Je crois que certains s'attendaient à pire, sénateur.

Le sénateur Godfrey: Je pense peut-être à la situation qui prévalait il y a 18 mois.

Le président: La parole est au sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je suis dans une situation quelque peu embarrassante car on me réclame au Sénat pour d'autres travaux. Je pourrais peut-être laisser certaines de mes questions sur la table et...

Le président: Vous pourriez peut-être au moins commencer à les poser et si vous devez nous quitter, nous reviendrons à vous ultérieurement.

Le sénateur Roblin: Très bien. J'aimerais éclaircir d'avantage la question des prix car ce me semble un point très important lorsqu'on parle de pétrole. Nous avons parlé de plusieurs façons de mesurer les prix et j'admets que je ne m'y retrouve pas très bien. Nous avons tout d'abord la valeur de référence variable pour le pétrole. Je ne suis pas sûr si cela a un rapport avec la situation que nous avons envisagée selon laquelle le prix serait augmenté de \$4 le baril par an.

Nous avons aussi parlé du prix pondéré et je me demande si les témoins pourraient nous expliquer ce que cela signifie en réalité. Est-ce un prix pondéré semblable à celui qui a été adopté aux États-Unis et pourquoi a-t-on abandonné cette formule? En troisième lieu, nous avons le prix de remplacement. Même s'il n'est peut-être pas difficile de comprendre cette notion, les chiffres peuvent différer selon les régions du Canada d'où proviennent les sources de remplacement. Qu'est-ce que cela signifie en termes d'opérations?

Si nous refusons de nous aligner sur le prix mondial et que nous songions à un prix de remplacement, à un prix pondéré et à cette valeur de référence variable, à quoi tout cela revient-il

[Text]

kind of a price regime would the witnesses recommend to us as being, in their view, the best one to follow?

Mr. Blair: I can work on at least part of your question, Senator Roblin. Once again, my preoccupation is getting sufficient oil for refining in Canada from now on, and to get that we have to get into oil sands and heavy oils in a very active way. I believe there is a way of setting a pricing policy in advance that will encourage the operators to proceed and that will provide the provincial jurisdiction with a form of royalty on a profit-sharing basis and still have the cost to the consumer in Canada at a level no greater than the only really useful alternative, which is the importing of oil.

I believe, and my companies believe, that the more serious possibilities of interruption of oil supply from the Middle East and North African countries to the Western World are the realistic probabilities. While we do not want to spread gloom and doom or bad rumours unnecessarily, we believe that the realists will suppose that during the 1980s and 1990s there will be conditions of very serious curtailment of oil supplies from those sources, and because of that certainly the one move we should be making is in relation to oil sands and heavy oils.

As to light oil pricing, it is tremendously important to Alberta, and even more so because the quantity is reducing, and it is important also to the companies which still have a substantial light oil production. With that, I defer to Mr. Daniel.

Mr. Daniel: Senator Roblin, it may not help you, but we have difficulties ourselves with all of these terms. Perhaps I might be permitted to comment briefly on the three types of pricing regimes you have mentioned, and then suggest what I think would be a reasonable approach to oil pricing in Canada.

The so-called moving reference value that I referred to simply means that we should set a target—for example, 85 per cent of the Chicago citygate price—as the reference price, and Chicago prices will be at world prices in October of 1981. The idea of a moving reference value is to have a reference to some target or ceiling, and it would move in that direction over a period of time. I shall come back in a moment to some form of quantification of that.

The United States is moving as quickly away from the blended price as it can, the reason being that it became an administrative nightmare. There were so many different pricing mechanisms for different kinds of oils, it became impossible to administer. The concept was to somehow relate the price to new oil and old oil and therefore the replacement cost of those oils. It was not working. The oil industry was totally confused and unable to carry out its planning based on the blended price approach. For that reason, that approach was abandoned and replaced by a policy which would see all oil consumed in the United States, imported or produced, sold at the world price by October of 1981.

[Traduction]

exactement et quel mécanisme de fixation des prix les témoins nous recommandent-ils d'adopter?

M. Blair: Je peux au moins répondre à une partie de votre question, sénateur Roblin. Je répète que je me préoccupe d'obtenir assez de pétrole pour le raffinage au Canada et de tirer le maximum de nos sables bitumineux et des huiles lourdes. Je crois qu'il est possible d'établir à l'avance une méthode de fixation des prix qui incitera les exploitants à aller de l'avant, qui accordera aux gouvernements provinciaux certaines redevances selon un système de partage des bénéfices et qui n'imposera pas aux consommateurs canadiens un prix plus élevé que ce qu'offre la solution de rechange, c'est-à-dire les importations de pétrole.

Les sociétés que je représente et moi-même estimons qu'il est tout à fait possible que les expéditions de pétrole du Moyen-Orient et des pays de l'Afrique du Nord vers l'Occident soient interrompues. Même si nous voulons éviter de paraître pessimistes et de lancer inutilement de fausses rumeurs, nous croyons que les observateurs réalistes supposent qu'au cours des années 80 et 90, les approvisionnements en pétrole provenant de ces sources pourront fort bien être interrompus et de ce fait, il est certainement souhaitable de se tourner vers les sables bitumineux et les huiles lourdes.

Pour ce qui est de la fixation du prix du pétrole léger, elle est extrêmement importante pour l'Alberta, d'autant plus que les réserves diminuent; elle l'est également pour les sociétés qui peuvent encore produire des quantités appréciables de pétrole.

M. Daniel: Sénateur Roblin, vos problèmes ne seront peut-être pas résolus pour autant, mais je précise que nous avons nous-mêmes de la difficulté avec tous ces termes. Je pourrais peut-être dire un mot des trois régimes de tarification que vous avez mentionnés, puis proposer, pour le Canada, une méthode de tarification du pétrole qui me semble raisonnable.

Le prix de référence mobile auquel j'ai fait allusion veut tout simplement dire que nous devons fixer une cible, puis un prix de référence, disons, de 85 p. 100 du prix à la production à Chicago, de sorte que les prix de Chicago atteignent les prix mondiaux en octobre 1981. Le principe, c'est d'avoir une référence à un type de cible ou de plafond et de s'acheminer dans cette direction, au cours d'une certaine période. J'y reviendrai dans un instant pour en donner une forme de quantification.

Les États-Unis s'écartent le plus rapidement possible du prix composé, qui était devenu un cauchemar administratif. Il y avait tellement de mécanismes de tarification, pour divers genres de pétrole, que cela devenait impossible à administrer. Il fallait, en quelque sorte, tenir compte du prix du nouveau et de l'ancien pétrole, et, donc, de leur coût de remplacement. Cela ne fonctionnait pas. L'industrie du pétrole nageait dans la confusion, incapable de planifier suivant cette méthode. Celle-ci a donc été délaissée pour un principe voulant que tout le pétrole consommé aux États-Unis, importé ou non, soit vendu aux prix mondiaux, d'ici octobre 1981.

[Text]

"Replacement price" is a popular expression; but, in my view, other than in relation to a single oil sands plant, it is a concept which is virtually impossible to define and administer. If one is endeavouring to work out a system of pricing against costing in relation to oil in Saskatchewan, Alberta, British Columbia, old oil, new oil, big oil fields, small oil fields, all related to the replacement cost, it would become an administrative nightmare. While it would be easy to do on the cost of producing oil from a plant, it is virtually impossible to use in terms of defining in adequate terms for the overall system. So, all of the systems have their frailties.

What would be a clear signal to the consumers in Canada and to those providing energy—regardless of whether it is nuclear energy, hydro-electric energy, or oil and gas—would be to enunciate that the Canadian target and policy will be to have domestic oil reach a world level equivalent price, say, by 1985. I say 1985, but there is nothing magic about that date. It seems to me that if we are \$25 or so behind now, and if we move forward at \$4 or \$5 a year for the next five years, we could at least close the gap as it exists today. We would not reach world prices, of course, because they would continue to rise. On top of that, having reached world prices, I would then say we would not need to be in locked-step with every single move that occurs with respect to international prices. We could average forward and smooth out those humps which would occur over the months and years. These would have to be looked at.

So, in summary, I would say that we need, firstly, a clear enunciation of where we are trying to go with energy pricing. This relates both to the consumer and what the consumer will do to prepare himself for whatever these costs are forecast to be, and what the producer's response will be. Until we have that, the consumer is not getting ready to consume accordingly, and the producer is not gearing up as hard and as fast as he should. These are the things which are holding back both conservation and development, and we must try to sort these things out.

Senator Roblin: I would like to go back to the subject of the blended system again and ask you whether you have any idea of what the blended system means in the Canadian context?

Mr. Daniel: The short answer is that I do not, but I can give you my interpretation of what it might be.

A mechanism would be put in place—and I do not know what that would be—whereby the consumer would pay a price made up of or blended from a share of the level of imported oil; a price established for synthetic production; a price set now and, presumably, escalating, for conventional light oil; a price for offshore oil, such as that found on the east coast of Canada; and, tertiary oil, and so forth. In other words, different prices for different kinds and sources of oil. All that would be worked out into one single price, which would then become the price to all refiners across Canada. That, in turn, would be converted into the consumer price. That is what the Ontario government had in mind a few years ago and that is what the federal government enunciated.

[Traduction]

Le «prix de remplacement» est un concept bien connu. Mais à mon avis, sauf par rapport à une seule usine de sables bitumineux, il est pratiquement impossible à définir et à administrer. Chercher à élaborer un système de tarification, par rapport aux coûts, du pétrole de Saskatchewan, d'Alberta et de Colombie-Britannique, de l'ancien et du nouveau pétrole, des grands et des petits champs pétrolifères et tout cela compte tenu du coût de remplacement, deviendrait un cauchemar administratif. Même si ce serait facile à faire par rapport au coût de production d'une usine, ce serait, pratiquement impossible à utiliser, pour définir de façon appropriée des prix pour l'ensemble des systèmes. Donc, tous les systèmes ont leurs faiblesses.

Un signal clair pour les consommateurs canadiens et les producteurs d'énergie—qu'il s'agisse d'énergie nucléaire, d'hydroélectricité, de pétrole ou de gaz—serait une déclaration selon laquelle le Canada vise à atteindre, pour son pétrole intérieur, un prix équivalent au niveau mondial, d'ici 1985. Je dis «d'ici 1985», mais il n'y a rien de sorcier là-dedans. Il me semble que si notre prix est maintenant de \$25 de moins, et que nous l'augmentons de \$4 ou \$5 par an au cours des cinq prochaines années, nous pourrions au moins combler le fossé qui existe aujourd'hui. Évidemment, nous n'atteindrions pas les prix mondiaux, qui continueraient d'augmenter. Mais après avoir atteint un prix équivalent, nous n'aurions pas à emboîter le pas au moindre changement des prix internationaux. Nous pourrions établir des moyennes et compenser ainsi les hausses qui pourraient se produire au fil des mois et des années. Il faudrait y veiller.

En résumé, il nous faut, d'abord déterminer clairement la cible que nous essayons d'atteindre en tarification de l'énergie. Nous verrons alors comment le consommateur se prépare à faire face aux coûts prévus, quels qu'ils soient, et quelle est la réaction du producteur. Autrement, le consommateur ne se prépare pas et le producteur ne produit pas assez et aussi vite qu'il le devrait. C'est ce qui retient tant la conservation de l'énergie que l'expansion de la production, et nous devons essayer d'éliminer ces facteurs.

Le sénateur Roblin: J'aimerais revenir à la question du système du prix composé et vous demander si vous avez une idée de ce qu'il signifie dans le contexte canadien?

M. Daniel: Pas vraiment, mais je puis vous dire ce que je crois qu'il pourrait être.

Un mécanisme serait mis en œuvre—mais j'ignore, au juste lequel—je ne sais qui permettrait au consommateur de payer un prix composé, représentant une partie du prix du pétrole importé, un prix établi pour les produits synthétiques, un prix établi aujourd'hui et qui irait probablement croissant pour l'huile légère classique, un prix pour le pétrole offshore, comme celui trouvé sur la côte est du Canada, un prix pour le pétrole tertiaire, etc. Autrement dit, les différents prix pour les différents types et sources de pétrole seraient fondus en un seul prix, qui deviendrait alors le prix de toutes les raffineries du Canada. Ce prix serait ensuite converti en prix à la consommation. C'est ce à quoi songeait le gouvernement de l'Ontario il y

[Text]

Obviously, this would result in a less than world price today, but I will repeat what I said earlier. If that very large existing light oil production were to stay at, more or less, existing levels—

Senator Roblin: Which it won't.

Mr. Daniel: . . . which I do not think can be the case—but if it were to, that would be the main source of revenue for all these other energy developments.

That is what is generally meant by the term “blended price.” I can only repeat that that is the exact thing from which the United States smartly moved away because they found it could not be.

Senator Roblin: I was going to ask you whether you think the Canadian version is more manageable than the American version, and therefore more practical, but you have answered that question.

Mr. Daniel: It would be hard to make absolute comparisons. I think both are very difficult.

Senator Roblin: On the question of supply of capital for investment in oil, I think the general observation is that the money is there if the return is acceptable. Would you care to give us your view as to what rate of return is considered acceptable to the industry?

Mr. Daniel: Yes, I would be happy to comment on that, but before I do so, may I qualify somewhat your statement regarding the money being there. It would be there if existing production of oil and gas is increased, because the industry is assuming that cashflow to finance their energy projects.

The sponsors of the Alsands project had been seeking a tax, royalty and pricing regime that would return to the total capital on the project between 18 and 20 per cent in current rate of return, which, in our terms, would be 8 to 10 per cent in real terms.

Senator Roblin: I just do not understand that.

Senator Godfrey: Neither do I.

Mr. Daniel: The 18 to 20 per cent would be taken at inflation rates that—

Senator Roblin: That is 8 per cent, plus inflation?

Mr. Daniel: That is right.

The Chairman: I have difficulty with that. Either your investments are in nominal or real terms. I do not see the significance of saying the return is in nominal terms of 18 to 20 per cent and the real return is 6 to 8 per cent. I think you said that for Alsands, \$6 to \$7 billion would be reduced by the same amount in real terms.

Mr. Daniel: Let me say that again. When one looks at a capital investment in the Alsands project of \$7 billion as spent dollars on the project, we would be seeking a potential return,

[Traduction]

a quelques années, et c'est ce qu'a annoncé le gouvernement fédéral.

De toute évidence, cela donnerait un prix inférieur au prix mondial aujourd'hui, mais je répète ce que j'ai dit plus tôt. Si notre vaste production d'huile légère devait se maintenir plus ou moins au niveau existant—

Le sénateur Roblin: Ce qui ne sera le cas.

M. Daniel: Je ne pense pas que ce sera le cas. Mais si ce l'était, ce serait la principale source de revenus pour tous les autres développements énergétiques.

C'est ce qu'on entend généralement par «prix composé». Je ne puis que répéter que c'est exactement ce dont les États-Unis se sont, à juste titre, écartés, car ils l'ont jugé impraticable.

Le sénateur Roblin: J'allais vous demander si vous pensez que la version canadienne est plus traitable, donc plus pratique, que la version américaine, mais vous avez répondu à ma question.

M. Daniel: Il serait difficile de faire des comparaisons absolues. Je pense que les deux sont très difficiles.

Le sénateur Roblin: Au sujet de la question des capitaux pour investissements dans le pétrole, je pense que, de façon générale, l'argent existe si le rendement est acceptable. Auriez-vous l'obligeance de nous donner votre point de vue sur le taux de rendement jugé acceptable par l'industrie?

M. Daniel: Avec plaisir, mais j'aimerais d'abord apporter des réserves sur vos observations touchant la disponibilité des fonds. Les fonds seraient disponibles, si la production de pétrole et de gaz était accrue, car l'industrie compte sur ces rentrées pour financer ses projets énergétiques.

Les promoteurs du projet Alsands ont cherché à obtenir un régime de taxes, de redevances et de prix qui leur assurerait, sur le capital investi, un taux de rendement de 18 à 20 pour cent, fondé sur le taux actuel, mais qui équivaldrait à huit à dix pour cent, en termes réels.

Le sénateur Roblin: Je ne comprends pas ce que vous voulez dire.

Le sénateur Godfrey: Moi non plus.

M. Daniel: Ce pourcentage de 18 ou de 20 tiendrait compte des taux d'inflation qui . . .

Le sénateur Roblin: C'est-à-dire huit pour cent plus l'inflation?

M. Daniel: Exactement.

Le président: J'ai de la difficulté à saisir. Les investissements sont, soit en termes nominaux, soit en termes réels. Je ne vois pas pourquoi il importe de dire que le taux de rendement équivaut en termes nominaux à 18 ou 20 pour cent et, en termes réels, à six ou huit pour cent. Je crois comprendre que vous avez dit que pour Alsands, \$6 à \$7 milliards seraient réduits d'autant en termes réels.

M. Daniel: Je reprends. Si la somme de \$7 milliards était investie dans le projet Alsands, on pourrait s'attendre à un taux de rendement possible, bien que rien ne le garantisse, de 18 à 20 pour cent, selon la valeur actuelle du dollar.

[Text]

with no guarantees of course, between 18 and 20 per cent of that capital in ongoing current dollar terms.

Senator Roblin: What you mean is 18 to 20 per cent escalated for inflation?

Mr. Daniel: Precisely. The significant difference, just so the numbers are understood, is that if any investor is seeking 20 per cent in real terms on his investment, it is far superior to anything he ever expected to make. Just to clarify the numbers, those are inflated or current dollar rates of return.

If we go back to look at the Alsands plant to be built today, in 1980 dollars I think the cost is around \$5 billion, in hard, real terms before inflation. They are seeking a return on that of between 8 and 10 per cent.

The Chairman: Excuse me, Mr. Daniel. Senator Olson wishes to have a meeting with Mr. Blair. I have already told Senator Olson that we would excuse Mr. Blair if we had not concluded our meeting.

So, on behalf of the committee, I wish to thank Mr. Blair for appearing before us today. He has made a great contribution to today's meeting.

Mr. Blair: Thank you for having me. I should like to apologize to the members of the committee for the ragged nature of my appearance today. If there are going to be future meetings of the committee, I would be pleased to come back to discuss this with you further. Today we talked about oil and oil pricing. I must confess that my own preparation for my appearance was dedicated to regional developments.

The Chairman: Our notes suggested that we would be asking questions on contributions to regional developments. I think we will almost certainly be asking you to return, so hang on to your material. Again, I wish to thank you on behalf of the members of the committee.

Mr. Daniel, you were in the middle of an answer. Would you continue?

Mr. Daniel: For the senators and for the record for Senator Roblin, for that kind of investment and the kind of risk we see, we are looking for a greater return in the range of 18 to 20 per cent in current dollar terms. Our clear assessment is that in all of our major investments the capital costs will be higher, the operating costs will be higher, it will take us longer to build than we anticipate, for whatever reasons, and the pricing, taxing, and royalty sharing will never work out as well as we have planned.

We also see technical operating risks, and, overall, starting out with that target, we would expect and hope to make, say, 14 to 15 per cent. We believe that those kinds of returns are the minimum that will attract the capital into these high-risk projects. If we do not have that as at least a starting place, the money will not be there.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Vous voulez dire que ce 18 à 20 pour cent est artificiellement accru pour tenir compte de l'inflation?

M. Daniel: Exactement. L'importante différence, pour que les chiffres soient bien compris, c'est que si un investisseur cherche à réaliser des profits de l'ordre de 20 pour cent en termes réels, ceux-ci seraient de beaucoup supérieurs à ceux auxquels il aurait pu s'attendre. Ces taux de rendement sont donc artificiellement accrus ou de taux de rendement en dollars actuels.

Si nous prenons l'exemple de l'usine Alsands qui doit être construite en 1980, soit au taux actuel du dollar, il faudrait évaluer son coût à environ \$5 milliards en termes réels avant l'inflation. Les investisseurs cherchent à réaliser des profits variant entre huit et dix pour cent.

Le président: Excusez-moi, M. Daniel, mais le sénateur Olson aimerait rencontrer M. Blair. Je lui ai donc dit que nous l'excuserions, si notre réunion n'était pas terminée.

Je tiens donc, M. Blair, à vous remercier au nom du comité, d'avoir bien voulu être des nôtres aujourd'hui. Votre apport a été des plus utiles.

M. Blair: Je vous remercie de m'avoir invité. Je m'excuse d'avoir été aussi mal préparé. Si le comité se réunit à nouveau, je reviendrai volontiers discuter de la question. Il a été question aujourd'hui du prix du gaz et du pétrole et j'avoue que je m'étais préparé à parler du développement régional.

Le président: Il avait été prévu à l'ordre du jour que nous aborderions la question du développement régional. Vous serez sûrement invité à nouveau et je vous prie donc de conserver vos notes. Encore une fois, merci, au nom des membres du comité.

M. Daniel, nous vous avons interrompu. Auriez-vous l'obligeance de poursuivre.

M. Daniel: Je dirai, pour le compte des sénateurs et pour les dossiers du sénateur Roblin que, étant donné le genre d'investissements et de risques que nous entrevoyons, nous espérons un taux de rendement plus élevé, de l'ordre de 18 à 20 pour cent en termes de dollars actuels. Nous prévoyons des investissements initiaux, ainsi que des coûts d'exploitation plus élevés et nous croyons que la construction de l'usine, pour une raison ou pour une autre, exigera plus de temps et que le régime de prix, de taxes et de redevances ne fonctionnera pas aussi bien que nous l'avions espéré.

Nous entrevoyons également des problèmes techniques d'exploitation. Compte tenu de tous ces facteurs, nous espérons réaliser des profits de l'ordre de 14 à 15 pour cent. Nous croyons que seuls des taux de rendement de cet ordre inciteront à investir dans des projets comportant des risques aussi élevés. Sans cette assurance, les fonds ne seront pas disponibles.

[Text]

Going beyond that, frequently people have asked us, "Why don't you borrow the money for the project, as opposed to putting so much of your own capital into it, and share the risk of the project with the lender of capital?" The short answer is that there is not a lender in the world who will lend any money to an oil sands project, other than through the balance sheet of the oil companies that are sponsoring it. So coming back full circle, we must have the cash flow from existing production plus our capacity to borrow, plus a reasonable rate of return target, or these projects just cannot get off the ground.

Senator Charbonneau: What percentage would you say is cash flow and debt financing? What would be a ballpark figure?

Mr. Daniel: For an oil sands plant, senator?

Senator Charbonneau: Yes.

Mr. Daniel: Looking at an individual project, and not being aware of what the oil companies' financial positions are in terms of borrowing and cash flow, I would think the supply of funds to the project via our own cash flow route—that is, the industry—would probably be in the range of 80 per cent, and the balance would have to be borrowed on our balance sheets specifically to build the project.

Forgive me, senator, but this has to be an approximation because I just don't know the capacities of the other companies.

Senator Godfrey: You said that nothing worked out as well as you planned, but my recollection is that when Syncrude was held up for a while, the government was worried about whether the OPEC price would hold up. If it did not, then they were at risk. But, in fact, the OPEC price is much better than the price Syncrude ever dreamed about, or certainly planned, when the project was first begun.

Mr. Daniel: Again, senator, this is one of the valid worrying issues in Canada. Looking at Syncrude back when the early and long drawn-out work was done prior to its building, and at the difficulties in getting the final deal off the ground, and looking at what we have been through—we are now in our third effort of trying to build an oil sands plant—in terms of the magnitude of the risk capital and the life of the project, and we are talking 25- or 30-year life, any of these projects will have their good and bad years. But to judge the ultimate returns of those kinds of high-risk projects on one or two years of rapid world price escalation would really not reflect what it takes to build one of those projects. It would not be impossible down the road, whatever the energy developments might be, for oil supply to be in long supply, and that very worrying thing, that world prices are now sagging and that we the investors in an oil sands plant are not going to get the return we hope for, is one of the risks. It could happen. The thing is that today we are so conditioned by annual increases or biannual increases or whatever, that we cannot even think that way. But it is a real risk.

[Traduction]

Les gens nous demandent souvent «Pourquoi n'empruntez-vous pas plutôt que d'investir une si grande part de vos capitaux dans le projet? Cela vous permettrait de partager les risques avec le prêteur.» La réponse est simple. Aucun créancier au monde ne prêtera s'il s'agit d'investir dans les sables bitumineux, si ce n'est en se fondant sur le bilan des sociétés pétrolières qui parrainent le projet. C'est un cercle vicieux. Il nous faut pouvoir compter sur les liquidités provenant de la production, sur la possibilité d'emprunter et sur un taux raisonnable de rendement, sinon ces projets ne pourront tout simplement pas démarrer.

Le sénateur Charbonneau: A quel pourcentage, selon vous, équivaldraient les liquidités et le financement de la dette?

M. Daniel: Pour une usine d'extraction du pétrole des sables bitumineux, sénateur?

Le sénateur Charbonneau: Oui.

M. Daniel: Dans le cas d'un projet distinct et sans connaître la situation des sociétés pétrolières, pour ce qui est des emprunts et des liquidités, que l'industrie devrait, à même ses liquidités, financer 80 pour cent du projet, et emprunter le reste sur la base des bilans, plus précisément pour construire l'usine.

Pardonnez-moi, Sénateur, mais je ne peux que donner des chiffres approximatifs, parce que je ne connais pas la situation financière des autres sociétés.

Le sénateur Godfrey: Vous avez dit que rien ne s'était passé comme vous l'aviez espéré, mais je crois me souvenir que, lorsque le projet Syncrude a été retardé, le gouvernement se demandait si les prix de l'OPEP allaient être maintenus. Si tel n'était pas le cas, des risques allaient être encourus. Mais, en fait, le prix de l'OPEP est vraiment meilleur que celui de la Syncrude, que celui dont elle aurait pu rêver ou même prévoir, lorsque le projet a été entrepris.

M. Daniel: Je dirais, une fois de plus, sénateur, que le Canada a raison de s'inquiéter. Lorsque je pense au temps qui a dû être consacré à la conception du projet Syncrude et à la difficulté d'en arriver à un arrangement, ainsi qu'à ce que nous avons traversé—c'est la troisième fois que nous tentons de construire une usine d'extraction du pétrole des sables bitumineux—pour ce qui est de l'ampleur des capitaux spéculatifs et de la durée du projet—et il faut envisager un cycle de vie de 25 ou 30 ans—je pense qu'il faut admettre que tous ces projets auront leurs bonnes et leurs mauvaises années. Juger du taux de rendement de ces projets, comportant des risques très élevés, sur une montée rapide des prix mondiaux d'une ou deux années, ne refléterait pas ce qu'il en coûte pour les mettre en œuvre. Il ne serait pas impossible, à long terme, peu importe les développements énergétiques, que les approvisionnements en pétrole soient abondants et le fait, très inquiétant, que les prix mondiaux sont à la baisse et que nous, les investisseurs, n'aurons pas le taux de rendement espéré, est l'un des risques. Une telle chose pourrait se produire. Nous sommes aujourd'hui tellement conditionnés par les augmentations annuelles

[Text]

I am not here to defend Syncrude. They can well defend themselves, but, yes, the price has gone up considerably, both from the time it was conceived and from the time it came on production. Second, it cost a great deal more than was anticipated. In the third place, it did come on stream on time, but they had a great deal of operating difficulties as well.

I guess our overall feeling for these things is that, so long as someone, the government or whoever, is trying to fine tune what an investor will get—you know, "We will let you have 18½ per cent, but not 19 per cent", the climate, the spirit of getting on with aggressive development just would not be there. Our feeling is that we should as a country—and again this sounds self-serving—err on the side of letting these things be more profitable and then tax it away. As it is, we are dividing up the pie before the pie is even put into the oven.

This is one of the main problems we are facing.

Senator Austin: With respect to your proposed oil sands project, are you finding that the cost inflation rate and the pricing increase rate are roughly offsetting one another? Can you tell us a bit about the discrepancy between those two curves?

Mr. Daniel: Senator, we have tried to forecast both of those things and, of course, look at the current picture. But at the present time it appears that inflation, both now and in the future, will outstrip the rate at which oil prices will go up. If that is true, we could have real difficulties. If it is not true, but oil prices go up in real terms more than inflation, we could be more profitable, but it will be taxed away. My feeling is that if the investor takes a risk on the down side, an opportunity to share in greater profits on the up side can only benefit the whole economy.

We get held back in trying to get these major projects off the ground in Canada. I have been working at this so long myself that I think, other than the federal-provincial sharing of revenue, it is one of the things that seem to hold us back.

Senator Austin: Without the blended price formula we could not encourage the high-cost new sources of oil. Your project in Syncrude has, in effect, been guaranteed a rate of return—the number does not matter—by being rolled into the total pricing system. I heard you say to Senator Roblin a little earlier that you had grave difficulties with the concept of blended price, and yet I wondered whether you meant it in some sense that I did not understand because up until then I had understood you supported the concept of a blended price in order to encourage the high cost of technology, the high cost of new sources of oil to come on stream.

Mr. Daniel: Well, sir, I apologize. First of all, existing synthetic crude plants in Canada now have world price in

[Traduction]

ou bi-annuelles, que nous ne pouvons même pas penser de cette façon, mais c'est un risque réel.

Je ne suis pas ici pour défendre la Syncrude. Elle peut très bien le faire elle-même, mais les prix ont, je l'admets, augmenté considérablement, depuis le moment de la conception de l'usine et son entrée en exploitation. Deuxièmement, les coûts ont été beaucoup plus élevés que prévu. Troisièmement, l'usine est entrée en exploitation à temps mais un grand nombre de difficultés d'exploitation se sont présentées.

Nous croyons, dans l'ensemble, que, aussi longtemps que quelqu'un, le gouvernement ou un autre, tentera de déterminer ce qu'un investisseur recevra—vous savez «Nous vous laisserons réaliser 18½ p. 100, mais pas 19 p. 100», le climat ne sera pas propice au développement. Nous sommes d'avis que le Canada devrait—et cela semble encore une fois égoïste—accepter que ces choses soient plus profitables, puis imposer les sociétés en conséquence. A l'heure actuelle, nous tentons de partager le gâteau avant même qu'il n'ait été mis au four.

C'est l'un des principaux problèmes auxquels nous devons faire face.

Le sénateur Austin: Puis-je vous poser une autre question concernant votre projet à l'égard des sables bitumineux? Croyez-vous que le taux d'inflation et le taux d'augmentation des prix se compensent? Pouvez-vous nous parler brièvement de l'écart entre ces deux courbes?

M. Daniel: Nous avons tenté, sénateur, de prévoir ces deux courbes et, bien entendu, d'étudier la situation actuelle. Il semble cependant que l'inflation, actuelle et prévue, augmentera à un rythme plus rapide que le prix du pétrole? Si tel est le cas, nous pourrions connaître de sérieuses difficultés. Si tel n'est pas le cas, et si le prix du pétrole augmente, en termes réels, plus rapidement que l'inflation, nous pourrions réaliser de meilleurs profits, mais qui seraient imposés. Je suis d'avis que, si l'investisseur prend un risque alors que la situation est mauvaise, la possibilité de réaliser des profits plus grands lorsque la situation se rétablira ne pourra que servir l'économie toute entière.

On nous empêche au Canada d'entreprendre ces projets d'importance. J'y travaille depuis si longtemps moi-même que je suis persuadé que, exception faite du partage fédéral provincial des revenus, c'est l'une des choses qui semble nous ralentir.

Le sénateur Austin: S'il n'y avait pas de formule de prix pondéré, nous ne pourrions pas encourager l'exploitation de nouvelles sources de pétrole à des coûts élevés. Votre projet Syncrude s'est vu, en effet, accorder un taux de rendement garanti—peu importe le chiffre qui a été inclus dans la fixation globale des prix. Je vous ai entendu dire au sénateur Roblin un peu plus tôt, que vous éprouviez beaucoup de difficultés avec le concept du prix pondéré, et je me demande encore si j'ai bien compris ce que vous vouliez dire parce que, jusqu'à maintenant, j'avais cru que vous étiez en faveur du prix pondéré en vue d'absorber les coûts élevés de la technologie, et de la mise en exploitation de nouvelles sources de pétrole.

M. Daniel: Je m'excuse. D'abord, les usines actuelles de synthétique brut au Canada ont mis le prix mondial en danger. Vous conviendrez avec moi qu'il s'agit de force majeure.

[Text]

jeopardy. You would agree with me there, that the force majeure clause has been triggered.

Senator Austin: But they have been guaranteed a higher than conventional oil price which is rolled in.

Mr. Daniel: I do not know what they have been guaranteed today. Their expectations are that it will be higher, but that is an open-ended thing.

Senator Austin: It is certainly sufficient to recover the real rate of return that you were talking about before.

The Chairman: Senator Austin, you are on a bit of a line of questioning and we are transgressing on some of Senator Roblin's time.

Senator Austin: I beg your pardon.

Senator Roblin: I take it that in respect of these pricing systems, this system of pricing on replacement cost, which was perhaps something that Senator Austin was alluding to, is not your preferred route. If that is correct, I then ask you if you think the variable—I believe it is called the moving reference value system—will produce a situation that will maximize, or, if not maximize, greatly enhance, the possibility of our moving as fast as we can towards a self-sufficiency point of view.

May I explain my question a little further? My own view of the whole situation is—and I guess I am in a minority—that it is important to move to self-sufficiency as fast as we possibly can. I am anxious to find out which price regime, of the three we have mentioned, will do the job best, and how far it will carry us.

Mr. Daniel: Well, senator, I do not think you are in a minority in terms of the objective of moving to self-sufficiency as quickly as possible. Certainly, the industry shares that objective.

Senator Roblin: But if you will the end, you have to will the means.

Mr. Daniel: Exactly. Well, coming back to pricing, your prime line of questioning, and relating it to self-sufficiency, perhaps I may just say one word on replacement before I get into that.

What I am concerned about when people talk about replacement cost, is that we are then virtually into a utility type of operation. Someone, somewhere, is going to set a rate of return. Whether that is good, bad or indifferent, something along those lines would have to be said, and I would feel quite strongly that once we move into a utility, or a pseudo-utility type of operation, with all of the complexities of the oil industry and the many players, that we would lose efficiency, incentives, and all the things that one has to consider losing in a utility situation, and, again, the administrative nightmare would be horrendous. So again replacement cost leans towards the utility type of approach, with which I do not agree.

Going back to pricing, because in the long term all of our energy sources are, in one way or another, going to relate to a world price for energy, yes, the Middle East sets that price

[Traduction]

Le sénateur Austin: Mais on a garanti un prix plus élevé que celui du pétrole ordinaire qui est inclus dans ce prix.

M. Daniel: Je ne sais pas quel prix on leur garantit à l'heure actuelle. On s'attend à ce qu'il soit plus élevé, mais il s'agit d'un prix variable.

Le sénateur Austin: Le recouvrement du taux de rendement dont vous avez parlé auparavant est certainement suffisant.

Le président: Sénateur Austin, je crois que nous empiétons sur le temps du sénateur Roblin.

Le sénateur Austin: Je m'en excuse.

Le sénateur Roblin: Je crois comprendre que ce système de fixation du coût de remplacement, qui était peut-être ce à quoi le sénateur Austin a fait allusion, n'est pas tout à fait votre choix. Si c'est exact, je vous demande si vous pensez que le prix variable—je crois qu'on l'appelle le système mobile de fixation des prix—entraînera une situation qui portera au maximum, ou, sinon, accroîtra grandement la possibilité que nous nous dirigions très vite vers l'autonomie?

Puis-je préciser ma question davantage? Mon point de vue sur l'ensemble de la situation est—et je crois être minoritaire—qu'il est important de viser l'autonomie aussitôt que possible. Je suis impatient de connaître lequel des trois régimes de prix mentionnés par vous sera le meilleur et jusqu'où il nous entraînera.

M. Daniel: Sénateur, je ne pense pas que vous soyez en minorité en ce qui concerne l'objectif visant l'autonomie aussitôt que possible. L'industrie partage certainement ce point de vue.

Le sénateur Roblin: Mais lorsqu'on veut atteindre un but, il faut en trouver les moyens.

M. Daniel: Exactement. Pour revenir à la fixation des prix, premier objet de vos questions, tout en la reliant à l'autarcie, peut-être pourrais-je ajouter un mot sur le remplacement, avant d'y répondre.

Ce qui me préoccupe lorsqu'on parle du coût de remplacement, c'est que nous sommes pour ainsi dire dans une entreprise de services publics. Quelqu'un quelque part doit fixer un taux de rendement. Que ce soit bon, mauvais, ou ni l'un ni l'autre il faudra qu'une déclaration soit faite à ce sujet et j'ai la nette impression qu'une fois engagés dans cette entreprise de services publics, ou de prétendus services publics, avec toutes les complexités de l'industrie du pétrole et de tous les intérêts en jeu, nous perdrons notre efficacité, les stimulants et tout ce que l'on peut perdre dans une entreprise de services publics et, ici encore, nous devons faire face aux cauchemars administratifs. Donc, je répète que les coûts de remplacement nous entraînent vers des méthodes prévalant dans les entreprises de services publics, et je ne suis pas d'accord.

Pour revenir à la fixation des prix, je dirais qu'à long terme toutes nos sources d'énergie seront, d'une façon ou d'une autre, assujetties au prix mondial de l'énergie; j'admets qu'aujourd-

[Text]

today, but high cost will set it in the future, as well as availability, I believe.

As I said before, as a country we ought to set a target of getting to world price over a reasonable period of time—say five, six or seven years, or whatever we feel the consumer, both individual and industrial, can accept without being non-competitive—enunciate such a policy and get on with it. That, again, would signal to the consumer that he had better insulate his attic or buy a small car, or whatever it may be, and to the industry that they had better start those major energy conservation projects, because they take five years to install.

The Chairman: If I may interject, from the industry point of view, that is only valid if the concomitant of the world price is a net-back to the industry that is adequate. That is implied in that.

Mr. Daniel: Well, it is wrongly implied by me, Mr. Chairman. What I should say, as a very important corollary, because it is always given to ourselves, is that the current rate of sharing in whatever the pricing mechanism is to be, should remain at least what it is now. Today it is far less, of course, than the equivalent net-back in the United States, as shown in one of my charts.

The Chairman: But why do you talk about a current rate as though, say, it were 40 or 45 or 35 per cent? Why would you not talk about a figure that the industry needs in order to finance the projects that it foresees? "Mickey" Cohen tells us that when they set percentages they have an eye cocked towards the requirements of the industry, anyway; but should not the whole thing really proceed from two reference points, one some price relating perhaps to the external prices that cause this conservation to occur, and another price, the price that industry needs, regardless of what that world price is; because, let us face it, petroleum is like liquor: governments have found in it a great source of revenue, and the price they set on it has very little reference to the law of supply and demand.

Mr. Daniel: Mr. Chairman, the 40 per cent figure has no magic except (a) it is what it is today; (b) it has so far been inadequate to keep the industry stimulated for exploration and development in expectation of what is coming; and (c) until we see what a better number is, we do not have a better number, and the only thing I can add is that various studies have been made with a target of self-sufficiency, and as an indication of the level of capital investment required, it would take in the order of \$200 billion to \$300 billion to reach some level of self-sufficiency. That is about 40 per cent of the oil and gas prices still coming to the industry, making certain assumptions about getting towards world price some time in the eighties.

Now, that is all given, but not enunciated, unfairly by me, this morning. So the points you are bringing out are very much a part of the set pieces in the thinking of the industry. We have 40 per cent. If that continues we can see generating enough capital, and our balance sheets being sufficiently strong, for us

[Traduction]

'hui, c'est le Moyen-Orient qui fixe le prix, mais, à mon avis, à l'avenir les prix seront fonction des coûts élevés d'exploitation de même que de la disponibilité des ressources.

Comme je l'ai dit auparavant, en tant que pays, nous devons nous fixer un objectif qui est d'atteindre le prix mondial dans un délai raisonnable—disons cinq, six ou sept ans, ou ce que nous croyons que le consommateur, autant le particulier que l'industriel, peut accepter sans perdre sa compétitivité—nous devons énoncer cette politique et la respecter. Cela, encore une fois, inciterait le consommateur à mieux d'isoler son grenier ou à acheter une petite voiture, par exemple, et l'industrie à amorcer ses grands projets d'économie de l'énergie qui prennent cinq ans à se réaliser.

Le président: Si je puis intervenir ici pour rappeler le point de vue de l'industrie, cela est valable seulement si un taux net de rendement acceptable par l'industrie accompagne le prix mondial. L'un suppose l'autre.

M. Daniel: Eh bien, je dirais, monsieur le président, que ce n'est pas mon avis. Selon moi, un corollaire très important, parce qu'on en a toujours tenu compte, c'est que le partage actuel, quel que soit le mécanisme de fixation des prix, doit demeurer au moins au niveau actuel. Évidemment il est aujourd'hui bien inférieur au taux net de rendement observé aux États-Unis, comme le montre un de mes graphiques.

Le président: Mais pourquoi parlez-vous d'un taux comme s'il était, disons, de 40 ou 45 ou 35 p. 100? Pourquoi ne parleriez-vous pas du montant dont l'industrie a besoin en vue de financer les projets prévus? Mickey Cohen nous dit que lorsqu'on établit des pourcentages, on tient compte des besoins de l'industrie, de toute façon; mais tous ces systèmes ne devraient-ils pas reposer sur deux points, le premier lié peut-être aux prix extérieurs pour encourager les économies, et l'autre prix, celui dont l'industrie a besoin, quelque soit le prix mondial; admettons-le, le pétrole est comme l'alcool: les gouvernements ont trouvé là une importante source de revenu, et le prix qu'ils fixent a très peu à voir avec la loi de l'offre et de la demande.

M. Daniel: Monsieur le président, le chiffre de 40 p. 100 n'a rien d'exceptionnel sauf que a) c'est celui qui est utilisé actuellement; b) il a jusqu'à maintenant été insuffisant pour stimuler l'industrie en ce qui concerne l'exploration et le développement étant donné la situation et c), jusqu'à ce que nous sachions quel sera le nouveau taux, nous n'en n'avons pas de meilleur et la seule chose que je puisse ajouter, c'est que différentes études ont été menées sur les moyens d'assurer l'autonomie; celles-ci ont établi que les investissements nécessaires devront être de l'ordre de \$200 à \$300 milliards si l'on veut atteindre une certaine autarcie. Cela représente environ 40 p. 100 des recettes que touche l'industrie, en supposant que le prix mondial soit atteint dans les années 80.

Ce sont là des faits, mais qui n'ont pas été énoncés ce matin. Donc, les questions que vous avez soulevées représentent une des grandes préoccupations de l'industrie. Nous avons 40 p. 100. Si cela continue ainsi, nous aurons suffisamment de capitaux, et notre bilan étant suffisamment élevé, nous serons

[Text]

to be able to go out and borrow additional funds and bring on the energy required. Now, that is all one big set of assumptions, none of which may be valid, because we do not know what is going to develop with regard to east coast oil and so on. So there is no absolute, clear, pricing formula that will do everything. My only plea is that: (a) we develop one, enunciate it, and then not try to fine tune it so that there is just barely enough to justify doing these things; but (b) rather, push on as hard as we can, because that is what we need.

Senator Roblin: Maybe you can answer this with a yes or no. I will try to phrase it that way. One of the things that has bothered me about the present situation is that people do not really seem to discern any difference between paying \$4 billion, let us say, for oil that we import from outside the country, and paying the same amount of money for the exploration and development of sources inside the country. Now, I know I am grossly oversimplifying the issue, but what I really want to ask is, has anyone made a calculation, or printout, of the pluses and minuses involved in paying out \$4 billion worth of foreign exchange every year for this purpose, rather than some other arrangement which would induce the investment of the same amount of money inside the country? Are there any facts on that? I instinctively feel what the answer ought to be, but I would like to be able to prove it.

Mr. Daniel: Would you forgive me, and let me ask Mr. Pokrupa, our senior consultant? He may have some thoughts on this.

Mr. Z. Peter Pokrupa, Consultant Economist, Shell Canada Limited: The \$4 billion, if it is paid to foreigners, represents a straight drain on the economy. It depresses the balance of payments and is paid for by goods which are exported or covered by borrowing, which influences the rate of exchange on the dollar and current interest rates. On the other hand, if that \$4 billion is paid to domestic producers, present experience shows that practically all of the resultant cash flow, would be spent on further exploration and development in Canada, which results in a demand for equipment, material and services.

We had calculations done with respect to the Alsands plant, and those calculations show that if \$7 billion is spent in Canada on that plant, that would result in secondary activity in the amount of approximately \$24 billion.

Eliminating the intra-company shipments, the experts say that the multiplier in terms of the impact on the GNP is in the order of 1.6. So, if that \$4 billion were spent in Canada, that would result in an increase in the gross national product of approximately \$6 billion, whereas if it is spent abroad there is no such beneficial effect.

Senator Balfour: I have one question and it is one which, I suspect, relates to the whole price regime. There have been

[Traduction]

en mesure d'emprunter des fonds supplémentaires et de trouver les sources d'énergie nécessaires. Mais il ne s'agit actuellement que d'hypothèses, dont peut-être aucune ne se réalisera, parce que nous ne savons pas ce qui se passera en ce qui concerne le pétrole de la côte est, etc. Donc, il n'existe aucune formule de prix absolue et claire qui pourra tout régler. Je demande simplement que nous en établissions une, que nous l'énoncions clairement et qu'alors nous n'essayons pas de la modifier tout doucement pour qu'on ait à peine de quoi justifier ces mesures, mais que plutôt nous montrions autant de détermination que possible, parce que c'est vraiment ce dont nous avons besoin.

Le sénateur Roblin: Peut-être pourriez-vous répondre à cette question par un oui ou par un non. Je vais essayer de poser ma question en conséquence. Une des choses qui me préoccupent, à l'heure actuelle, c'est que la population ne semble pas vraiment discerner la différence entre payer disons \$4 milliards, pour le pétrole que nous importons, et payer la même somme d'argent pour l'exploration et le développement de nouvelles sources dans notre pays. Maintenant, je vais simplifier la question de façon exagérée, mais voici ce que je veux vraiment savoir: Y a-t-il quelqu'un qui a fait un calcul ou qui ait obtenu des données sur les avantages et les inconvénients que présente le versement de \$4 milliards en change étranger à cette fin, par opposition à d'autres mesures qui prévoiraient l'investissement de la même somme d'argent dans notre pays? Y a-t-il des faits à ce sujet? J'ai une intuition quant à ce que sera la réponse, mais j'aimerais être en mesure de le prouver.

M. Daniel: Pourriez-vous m'excuser et me permettre de demander à M. Pokrupa, notre conseiller principal? Il aurait peut-être des idées à ce sujet.

M. Z. Peter Pokrupa, conseiller en questions économiques, Shell Canada Limitée: Si les \$4 milliards sont versés à des étrangers, il en découle une perte certaine pour l'économie. Cela déséquilibre la balance des paiements et le montant est payé par des produits qui sont exportés ou couverts par des emprunts, ce qui influe sur le taux de change du dollar et sur les taux d'intérêt en cours. Si d'autre part ces \$4 milliards sont versés à des producteurs canadiens, l'expérience actuelle montre que pratiquement tous les bénéfices disponibles qui en découlent seront consacrés à ces nouvelles activités de prospection et de mise en valeur au Canada, ce qui entraînera une demande d'équipement, de matériel et de services.

D'après les calculs que nous avons faits pour Alsands, en dépensant \$7 milliards au Canada pour cette usine, les activités dérivées s'élèveraient à environ \$24 milliards.

Les experts estiment qu'en supprimant les expéditions entre compagnies, par rapport aux répercussions sur le PNB, le multiplicateur se situe dans l'ordre de 1.6. Ainsi, si ces \$4 milliards étaient dépensés au Canada, il en découlerait un accroissement d'environ \$6 milliards, du produit national brut alors que si cette somme était dépensée à l'étranger, cet avantage n'existerait pas.

Le sénateur Balfour: J'ai une question concernant le régime des prix. Des rapports récents indiquent que des sociétés

[Text]

recent reports that there is a significant shift of capital expenditures on the part of the independent companies from Canada, principally to the United States. I assume this is a simple function of there being a more attractive economic climate prevailing in the United States as a result of the deregulation of the oil price.

Can you confirm that a shift of this type is taking place, and are you able to quantify it for us and suggest the ways and means by which it could be reversed?

Mr. Daniel: While I know there is a move, not only by independents but also by multinationals, to seek a better return on investments—and the United States is the main area where they are going—I cannot quantify it. The information flow, as it does in any other large information base, is running behind. Within six months' time we should know more about it. However serious or otherwise it is, it is really a simple economic comparison between investment results in Canada versus the United States. It is quite easy, of course, to move across the border as opposed to going to Indonesia or the North Sea, or somewhere else, and this is happening. An enunciation of what Canada's energy pricing policy and sharing policy will be would turn it around.

I would not want to leave honourable senators with the thought that the drain now is significant. I simply do not know. Given the high level of activity that still exists in western Canada, I doubt that it is significant yet. However, there may be several companies poised and having to make a move because their returns on investments in Canada are suffering.

Senator Murray: When the deputy minister was here the other day, he presented us with some charts, which I believe were National Energy Board charts for 1978, indicating net imports in 1985 of 637 million barrels a day. He expressed confidence that we would have no difficulty in achieving the Tokyo target, and indeed that we could do somewhat better than that.

Looking at page 7 of your document entitled "Canadian Oil and Gas Overview," I take it that you regard this target as being quite difficult to meet. Perhaps you could help us with these charts on page 6 of that document and indicate to us what you project to be the net imports in 1981.

Mr. Daniel: Looking at the base case, senator, that assumes a successful—more so than now—conservation program, an aggressive substitution of oil by natural gas and the currently planned Alsands project. Under that case, you can see that imports vary dramatically between 1980 and 1985 or 1986, and they would approach 700 million barrels per day at that point. The level of imports is only reversed temporarily in 1987, or thereabouts, assuming the Alsands and Cold Lake projects come on stream, along with the expansion of existing synthetic plants. This also assumes that there will be additional reserves found in the producing areas, which may or may not come about. Therefore, looking at the base case, I regret to say that where no approvals are in hand for Alsands and Cold

[Traduction]

indépendantes transfèrent une importante part de leurs dépenses en capital, du Canada aux États-Unis surtout, sans doute en raison du meilleur climat économique de ce pays et grâce à l'absence de réglementation du prix du pétrole.

Pouvez-vous confirmer l'existence de cette tendance, la quantifier et nous proposer des moyens de l'éviter?

M. Daniel: Bien que je sache qu'il existe une tendance non seulement dans les sociétés indépendantes mais aussi dans les multinationales à chercher de meilleurs profits sur leurs investissements—et elles vont principalement aux États-Unis—je ne peux quantifier ce phénomène. Le mouvement des informations, comme dans tout autre grand domaine en rapport avec l'actualité, est dépassé. Dans six mois nous en saurons sûrement davantage. Que la rumeur soit sérieuse ou non, il s'agit en fait d'une simple comparaison économique entre les performances des investissements au Canada par rapport aux États-Unis. Naturellement, il est beaucoup plus facile de traverser la frontière que de se rendre en Indonésie, ou dans la mer du Nord, ou ailleurs, et c'est ce qui se passe. La tendance se renverserait avec un énoncé de ce que sera la politique du Canada en matière de prix de l'énergie et de partage.

Je ne voudrais pas laisser aux honorables sénateurs l'impression que la perte actuelle est élevée. J'ignore à combien elle s'élève. Étant donné l'activité qui règne encore dans l'Ouest, je doute qu'elle soit importante pour le moment. Cependant, peut-être plusieurs sociétés sont-elles prêtes à se déplacer parce que leurs investissements au Canada leur donnent des profits insuffisants.

Le sénateur Murray: Lorsque le sous-ministre était ici l'autre jour, il nous avait présenté des tableaux qui étaient, je crois, ceux de l'Office national de l'énergie pour 1978, et qui indiquaient pour 1985 des importations nettes de 637 millions de barils par jour. Il a dit être sûr qu'il n'y aurait aucune difficulté à atteindre l'objectif de Tokyo, et que nous pouvions même faire même mieux selon lui.

D'après la page 7 de votre document sur les perspectives du pétrole et du gaz naturel canadiens, il semble que cet objectif vous paraisse très difficile à atteindre. Vous pourriez peut-être nous commenter les tableaux de la page 6 de ce document, et nous dire quelles seront, d'après vos prévisions, les importations nettes en 1981.

M. Daniel: Supposons un programme de conservation plus vigoureux qu'il ne l'est actuellement, une substitution massive du pétrole par du gaz naturel, ainsi que la réalisation du projet Alsands actuellement projeté. Vous pouvez voir alors que les importations varient considérablement entre 1980 et 1985 ou 1986 et qu'ils atteindront alors presque 700 millions de barils par jour. En 1987 ou vers cette date, le niveau des importations ne diminue que temporairement, en supposant que les projets d'Alsands et de Cold Lake se réalisent, de même que l'expansion des usines actuelles de pétrole synthétique. Cela suppose aussi la découverte éventuelle de plus amples réserves dans les régions productrices. Par conséquent en regardant l'hypothèse de référence, j'ai le regret de vous dire qu'il n'y a

[Text]

Lake, with the start-up date of Alsands now at least into 1987, the level of imports, in my view, is likely to be no better than that shown in the base case.

As far as the Tokyo Summit target of last summer, which I believe is 600,000 barrels per day, I doubt that we would meet that.

Senator Murray: You are talking about something close to 700,000 barrels per day in 1985.

Mr. Daniel: I would say between 650,000 and 700,000 barrels per day, yes.

Senator Murray: And increasing thereafter, or decreasing?

Mr. Daniel: If the next two large oil sands plants come on, there would be a temporary peaking of production, which would mean a reduction in imports, following which the imports would begin to grow again as shown on that base case chart. By the year 2000, they approach 1 million barrels per day.

Senator Murray: Yes, you state in the text:

—even with the Alsands and Cold Lake projects coming onstream in 1986/87, imports would continue to rise after a brief stabilization period.

Mr. Daniel: Yes.

Senator Murray: You have not made any reference in your statement, Mr. Daniel, to whether and how the government's Canadianization policy might affect developments over the next five to ten years. Do you have any observation to make on that?

Mr. Daniel: At the present time, senator, I cannot see anything specific, because there are no specific new Canadianization initiatives yet announced, other than the proposed reduction in foreign ownership of the industry. I have no knowledge as to how the government plans to bring that about. I would only say that if there are serious disincentives brought in against those companies which have foreign ownership, that it will only slow down the whole process in terms of developing new energy supplies. I would seriously hope that does not happen.

I can appreciate the apparent desire of the Canadian public and federal government to reduce foreign ownership, but I can only say, if energy supply is a critical issue, that we not ignore that issue and move too dramatically in terms of Canadianization. It can be a significant deterrent to high risk energy development, and I hope that does not occur.

Senator Murray: You use terms such as "sudden", "serious" and "dramatic". If I am not mistaken, the timeframe Mr. Trudeau talked of is the 1980s. He mentioned 50 per cent

[Traduction]

aucune approbation relativement à Alsands et Cold Lake: le début des activités étant maintenant prévu pour 1987, et pas avant, le niveau des importations ne sera vraisemblablement pas meilleur que celui prévu dans le cadre de l'hypothèse de référence.

Je doute que nous puissions atteindre l'objectif fixé lors du Sommet de Tokyo l'été dernier, objectif qui est, je crois, d'environ 600,000 barils par jour.

Le sénateur Murray: Vous parlez d'un chiffre qui est près de 700,000 barils par jour en 1985.

M. Daniel: Je dirais entre 650,000 et 700,000 par jour.

Le sénateur Murray: Y aura-t-il augmentation ou diminution par la suite?

M. Daniel: Si les deux importantes usines pour les sables bitumineux sont construites, la production pourrait culminer temporairement, ce qui signifierait une réduction des importations; par la suite, les importations commenceraient à augmenter de nouveau, comme le démontre le tableau de l'hypothèse de référence. Vers l'année 2000, les prévisions s'établissent pratiquement à 1 milliard de barils par jour.

Le sénateur Murray: Oui, vous mentionnez dans le texte ce qui suit:

même grâce aux projets Alsands et Cold Lake, dont la production commencerait en 1986-1987, les importations continueraient d'augmenter après une brève période de stabilisation.

M. Daniel: Oui.

Le sénateur Murray: Monsieur Daniel, vous n'avez pas mentionné dans votre déclaration si la politique gouvernementale de canadienisation pourrait influencer sur les exploitations au cours des cinq ou dix prochaines années et, dans l'affirmative, de quelle façon influencerait-elle? Avez-vous des commentaires concernant cette question?

M. Daniel: Pour l'instant sénateur, il n'y a rien de précis, aucune nouvelle initiative précise de canadienisation n'ayant été annoncée jusqu'à présent, si ce n'est le projet de réduction de la mainmise étrangère sur l'industrie. J'ignore comment le gouvernement entend procéder à cet égard, mais je dirais tout simplement que, si le gouvernement présente des mesures importantes pour décourager les sociétés appartenant à des étrangers, il n'en résultera qu'un ralentissement de l'ensemble du projet de mise en valeur de nouveaux gisements. J'espère fortement que cette situation ne se produira pas.

J'apprécie les efforts apparents des citoyens canadiens et du gouvernement fédéral en vue de réduire cette mainmise étrangère, mais je ne peux qu'ajouter que, si les approvisionnements énergétiques constituent une question critique, nous ne devons pas l'ignorer ni agir précipitamment sur le plan de la canadienisation. Cette façon de procéder peut porter préjudice à l'exploitation énergétique comportant des risques élevés et j'espère que cette situation ne se produira pas.

Le sénateur Murray: Vous avez employé des termes comme «subit», «sérieux», et «dramatique». Si j'ai bien compris, la période dont M. Trudeau a parlé est la décennie 80. Il a

[Text]

Canadian ownership. Would you regard making available incentives to Canadian-owned or controlled companies, which are not available to other companies, as serious, negative incentives?

Mr. Daniel: If the major source of manpower, management and finance in the industry is not brought to bear on the energy development, then it could be serious. In other words, if significant incentives are given to Canadian-owned companies, and no incentives are given to the rest of the industry, that would be sudden and serious such that they could not afford to develop these high risk energy supply projects I would say it would be very serious.

The announcement made during the election, as I recall it, was to move foreign ownership, by 1985, from 75 per cent to 50 per cent. To do that through incentives alone would be extremely difficult in that timeframe. Things just are not built that fast.

If, on the other hand, there is a requirement for major foreign owned companies to divest of some of their foreign ownership, that would be a significant cost to Canada and, in my view, would certainly not benefit energy supply, in any event.

Our calculations today indicate that the level of foreign ownership of Canadian industries is well below 60 per cent. Therefore, looking at those kinds of figures, and moving towards 50 per cent, it might be quite feasible to say the 1980s. Again, I come back to the uncertainties and the signals. It becomes very apparent that companies in Canada which have been here a long time and investing significantly, no longer have at least similar tax incentives, and if that is the case, then they will quickly be discouraged from moving ahead in Canadian development. Certainly, I think that would go against the Canadian industry.

The Chairman: Senator Grosart?

Senator Grosart: I understood the witness to say that 40 per cent of the \$17 to \$18 price was adequate to maintain a satisfactory level of reinvestment and development of supply. If that is so, why is it not important to the industry to have 40 per cent of the higher price?

Mr. Daniel: In my view, the 40 per cent share of existing revenues, including heavy reinvestments which gets you to the 40 per cent, is justified to carry on current levels of exploration in western Canada. It does not justify exploration and development in the offshore, and it does not justify oil sands development. So, all of these other high costs curve out both geographically and technologically. The assumption has always been taken by the industry, rightly or wrongly, that it will receive a significant or fair share of increases in revenue, as well as the existing 40 per cent. So, my statement would be that the 40 per cent, as an amount today but not escalating, would clearly slow down the industry.

[Traduction]

mentionné que 50% de l'industrie devait appartenir à des Canadiens. Selon vous, les stimulants fiscaux offerts aux sociétés appartenant aux Canadiens ou contrôlées par des Canadiens et refusés aux autres sociétés seraient-ils des stimulants importants et qui nuisent à ces derniers?

M. Daniel: Si les principales sources de main d'œuvre, de gestion et de financement ne sont pas axées, dans le secteur industriel, sur l'exploitation des ressources énergétiques, le problème pourrait être grave. Bref, si des stimulants importants sont offerts à des sociétés appartenant à des Canadiens et non pas aux sociétés étrangères, cette situation entraînerait des conséquences si soudaines et si graves que ces dernières sociétés ne pourraient pas réaliser les projets comportant des risques élevés. Le problème serait très grave.

La promesse faite au cours des élections était si je me souviens bien, de faire passer le taux de la mainmise étrangère de 75% à 50% d'ici 1985. Il serait extrêmement difficile d'atteindre cet objectif uniquement par le biais de stimulants fiscaux. Il est impossible d'aller aussi vite.

D'autre part, le Canada subirait une perte importante s'il obligeait les principales sociétés appartenant à des étrangers à se départir d'un pourcentage de leur participation. A mon avis, cette façon de procéder n'améliorerait pas la situation des approvisionnements énergétiques.

Selon nos prévisions actuelles, les industries canadiennes appartiennent à des étrangers dans une proportion bien inférieure à 60 p. 100. Par conséquent, je crois que nous pourrions fort probablement atteindre l'objectif de 50 p. 100 au cours des années 80. Je reviens sur les incertitudes et les indices. Il semble très apparent que les sociétés, qui sont installées au Canada depuis fort longtemps et qui investissent considérablement, ne disposent plus des mêmes stimulants fiscaux qu'auparavant, à tout le moins, ce qui les découragera rapidement à poursuivre la mise en valeur des ressources canadiennes. Je pense sans aucun doute que cette façon de procéder portera préjudice à l'industrie canadienne.

Le président: Vous avez une question, sénateur Grosart?

Le sénateur Grosart: Je crois comprendre que le témoin a dit que 40 p. 100 du prix de \$17 ou \$18 était suffisant pour maintenir un niveau satisfaisant de réinvestissement et de mise en valeur des approvisionnements. Si c'est le cas, pourquoi n'est-il pas important que l'industrie dispose de 40 p. 100 d'un prix plus élevé?

M. Daniel: À mon avis, les 40 p. 100 des recettes actuelles, y compris les réinvestissements importants qui permettent d'obtenir 40 p. 100, suffisent pour poursuivre le niveau actuel des travaux de prospection dans l'Ouest du Canada. Mais ce pourcentage ne permet pas la prospection et l'exploitation au large des côtes, pas plus que la mise en valeur des sables bitumineux. Par conséquent, tous ces autres coûts élevés augmentent considérablement pour des raisons de géographie et de technique. A tort ou à raison, l'industrie a toujours présumé qu'elle recevrait en recettes une part importante ou équitable des augmentations ainsi que les 40 p. 100 actuels. Je dirais par conséquent que cette part de 40 p. 100, si elle n'augmente pas, ralentira manifestement l'industrie.

[Text]

Senator Grosart: Did I understand you to say that the 40 per cent at current pricing will not allow us to reach the point of self-sufficiency within a reasonable time?

Mr. Daniel: I think that is the easiest question put all morning, senator. Forty per cent of the existing price, and no more, will clearly prohibit the industry from doing the job. The job, physically, cannot be done.

Senator Grosart: Is it possible to construct a chart which would show a trade-off point, or trade-off points, between the 40 per cent producer share and the higher price for world oil, as well as the lead time to self-sufficiency? Can somebody construct a chart which would show that? It will be helpful to see whether it is 50 per cent or 60 per cent.

Mr. Daniel: Senator, there are always trade-offs, and there would have to be in this case. As a short answer, I would refer you to the charts on page 6 of the chart pack. If you look at the lower part of chart 3, you will see that it talks about an all-out effort. This means escalation of exploration and development in the frontiers; it means pressing ahead very quickly with several oil sands plants; it means a better job of conservation and substitution; it means going to world prices some time in the 1980s; and it means that the industry would retain around 40 per cent of revenues, both present and future. All of that really is reflected in the bottom chart which shows us reaching self-sufficiency in 1990. So, in a short way, although more work could be done on it, that would be my response to your question.

Senator Barrow: The chart also shows a reduction in demand.

Mr. Daniel: I did say a better effort in conservation. This comes about, of course, by higher pricing and more aggressive substitution of gas for oil.

All of these things, including an ongoing 40 per cent share—and there is nothing magic about that, it could be 35 per cent, 40 per cent or 45 per cent—could produce this kind of picture.

Senator Grosart: Would it be fair to say that you indicate you would be more viable from the point of view of self-sufficiency if the producer had 40 per cent of higher prices than a higher percentage of less accelerating prices?

Mr. Daniel: Senator Grosart, I think we come back to the chairman's comment regarding net-backs. Ignoring conservation, it is the net-back that the producer looks at in terms of justifying what he will do. Therefore, if we had the equivalent of 40 per cent of higher prices and defined it in any way we wished, then the same thing in terms of development could come about. The higher price does not have to be there for that side of the equation. It is the conservation side of the equation which in my view is equally important.

In fact, if we were to ignore conservation, the oil industry could make a much better case for itself for lower prices with the equivalent net-back, for, among other reasons, our working capital, which is becoming a big part of our investment, is

[Traduction]

Le sénateur Grosart: Avez-vous bien dit que 40 p. 100 des prix actuels ne nous permettrait pas d'accéder à l'autosuffisance dans un délai raisonnable?

M. Daniel: C'est à mon avis la question la plus facile qui a été posée de toute la matinée, sénateur. Quarante pour cent du prix actuel, sans plus, empêchera nettement l'industrie de faire le travail. Ce serait physiquement impossible.

Le sénateur Grosart: Est-il possible de concevoir un tableau qui indiquerait le ou les points de compromis entre la part du producteur de 40 p. 100 et le prix plus élevé pour le pétrole mondial, ainsi que le délai de démarrage pour atteindre l'autosuffisance? Quelqu'un peut-il dresser un tableau qui nous fournirait ces données? Il serait utile de voir s'il s'agit de 50 p. 100 ou de 60 p. 100.

M. Daniel: Sénateur, il y a toujours des compromis, et il faudrait qu'il y en ait dans ce cas. Pour vous répondre brièvement, je vous revoie aux tableaux qui figurent à la page 6 de la section des tableaux. Si vous regardez au bas du tableau 3, vous verrez qu'il expose un effort complet: accentuation de l'exploration et de l'exploitation sur les frontières, mise en exploitation très rapide de plusieurs usines de sables bitumineux, amélioration des travaux de conservation et de substitution. Il signifie que nous atteindrions les prix mondiaux dans les années 80 et que l'industrie conserverait environ 40% des revenus, à la fois présents et futurs. Tout cela se trouve effectivement dans le tableau du bas, qui indique que nous devrions atteindre l'autosuffisance en 1990. Par conséquent, ce serait ainsi, on pourrait y consacrer plus de temps, que je répondrais brièvement à votre question.

Le sénateur Barrow: Le tableau indique aussi une réduction de la demande.

M. Daniel: J'ai parlé d'une amélioration des efforts de conservation. Nous y parviendrions, bien sûr, au moyen de prix plus élevés et d'une plus intense substitution du gaz naturel au pétrol.

Tous ces facteurs, y compris la part actuelle de 40%, qui n'a rien de magique, car elle pourrait se situer à 35, 40 ou 45%, pourraient donner ce genre de résultat.

Le sénateur Grosart: Serait-il juste de dire que, selon vous, l'autosuffisance serait plus sûre si le producteur avait 40% des prix plus élevés plutôt qu'un pourcentage plus élevé des prix moins sujet à une hausse?

M. Daniel: Sénateur Grosart, je crois que nous en revenons au commentaire du président au sujet des rentrées nettes. Attraction faite de la conservation, ce sont les rentrées nettes qui déterminent le comportement du producteur. Par conséquent, si nous avions l'équivalent de 40% des prix supérieurs et le définissions à notre gré, la même chose pourrait alors se produire en matière d'exploitation. Les prix plus élevés n'ont pas à entrer dans ce membre de l'équation. C'est le membre conservation de l'équation qui a, à mon avis autant d'importance.

En fait, si nous ignorions la conservation, l'industrie pétrolière pourrait beaucoup plus facilement justifier des prix plus bas avec des rentrées nettes équivalentes, car, entre autres raisons, notre capital d'exploitation, qui commence à consti-

[Text]

much less and we would welcome that. But I think we cannot ignore the effect of conservation.

The Chairman: Have you any thoughts, Mr. Daniel, if we talk about the net-back being around 40 per cent of the market and talk about going to a reference price? Then there is this gap in between of indeterminate magnitude which will flow to the governments. Have you any thoughts on what government should do at that point?

Mr. Daniel: Well, Mr. Chairman, I am sure there are many things that governments would wish to do with an increased source of revenue.

The Chairman: We have a good idea of what they would wish to do, but what are your thoughts on what they ought to do?

Mr. Daniel: If I could put my consumer's hat on, one strong feeling is that, of that larger share of the revenue beyond what the producer is already doing, because he is investing 100 per cent of the cash flow anyway, if more of it were to be invested in energy supply or development—in other words, energy-related matters, I think that would be welcomed by the consumer, who is paying, down the road, higher prices. And although he is doing a conservation portion himself, the producer is reinvesting 100 per cent of the cash flow. If governments were to plough some of that money into energy development in some way or other, whether it were research in tidal, solar or whatever form of energy, or even in other oil energy projects, it would be welcomed by the consumer. It is beyond my purview to suggest whatever else they should do with it.

The Chairman: Would you make a broad observation that they should use it more for investment than for consumption, or accumulation as opposed to current spending?

Mr. Daniel: I should like to suggest that, but I guess pragmatically speaking the bills have to be paid. With the mounting deficit and high interest on it, surely those bills have to be paid as well as looking at investing the funds. But, yes, obviously I think it would be fair to say that it would be sounder to invest the funds in capital projects of some kind or other.

Senator Austin: I simply wanted to say at this point, Mr. Chairman, with the shades of night falling fast, that we have not touched on the most significant subject of natural gas and its regional interplay. Mr. Daniel has referred, in passing, to the possibility of substituting natural gas for oil consumption, and these are topics that are well reserved, I think, for another session. If you could persuade Mr. Daniel as well as Mr. Blair, to come back to talk to us about the natural gas regime, I would consider that a real advance.

The Chairman: It has certainly been indicated to us today that Mr. Blair will come back to talk to us about some thoughts he has on regional development. Obviously, he had a lot of material on that.

[Traduction]

tuer un élément important de nos investissements, serait beaucoup moindre et nous en serions bien satisfaits. Mais je crois qu'il nous faut compter avec la conservation.

Le président: Que pensez-vous, M. Daniel de situer les rentrées nettes à environ 40% du marché et d'adopter de plus un prix de référence? Il existe entre les deux un écart d'une ampleur indéterminée que devront combler les gouvernements. Que croyez-vous que le gouvernement doive faire à ce stade-ci?

M. Daniel: Ma foi, monsieur le président, il y a sans doute une foule de choses que les gouvernements pourraient faire avec un supplément de revenu.

Le président: Nous avons une bonne idée de ce qu'ils aimeraient faire, mais que devraient-ils faire selon vous?

M. Daniel: Si je pouvais me mettre à la place de mon consommateur, je croirais fermement que, la plus grande partie de revenu qui excède ce que le producteur réalise déjà, parce qu'il investit 100% de la trésorerie de toute façon, pourrait être investie en plus grande quantité dans les sources d'énergie ou dans l'exploitation, autrement dit, dans des domaines liés à l'énergie. Je crois que mon consommateur serait satisfait, puisqu'il paie les prix les plus élevés. Et même s'il assure lui-même une part de la conservation, le producteur réinvestit 100% de la trésorie. Si les gouvernements devaient investir une certaine quantité de cet argent dans l'exploitation énergétique sous une forme ou sous une autre, qu'il s'agisse de la recherche dans les formes d'énergie marémotrice, solaire ou autre, ou même dans d'autres projets énergétiques pétroliers, le consommateur serait satisfait. Il n'entre pas dans mon domaine de proposer d'autres programmes.

Le président: Diriez-vous de façon assez générale qu'ils pourraient en consacrer beaucoup plus à l'investissement qu'à la consommation, ou à l'accumulation, comparativement à ce qu'il fait actuellement?

M. Daniel: J'aimerais bien, mais du côté pratique, il y a les comptes à payer. Avec le déficit croissant, et le taux d'intérêt élevé, il faut évidemment payer les comptes et aussi penser à investir des capitaux. Mais, je conviens évidemment qu'il vaudrait peut-être mieux investir les fonds dans des projets d'immobilisations de quelque sorte.

Le sénateur Austin: Je voudrais tout simplement dire, monsieur le président, que malgré l'heure tardive, nous n'avons pas encore abordé le sujet le plus important en ce qui a trait au gaz naturel et à l'interaction régionale. M. Daniel a fait allusion à la possibilité de substituer à la consommation du pétrole le gaz naturel, et c'est une question qu'il conviendrait de réserver pour une autre séance. Si vous pouviez convaincre M. Daniel ainsi que M. Blair de revenir nous parler du gaz naturel, je pense que ce serait très avantageux.

Le président: Il est certainement apparu évident aujourd'hui que M. Blair devra revenir pour nous entretenir de ses idées sur le développement régional. Il a évidemment beaucoup de matière à nous communiquer.

[Text]

Yes, Mr. Daniel, we would be pleased if you would accept an invitation to come back again to talk to us on the subject of natural gas, more in terms of the regional implications.

Mr. Daniel: Mr. Chairman, Senator Austin, I would be particularly pleased to come back. As the No. 1 gas producer in Canada, we do think we have some ideas on the gas business, too. I would welcome the opportunity.

Senator Godfrey: Just in passing, you mentioned that in the opinion of the industry, or of your company, you thought there was already 60 per cent Canadian ownership rather than 75 per cent as the government calculated. Is that correct?

Mr. Daniel: I believe it is now below 60 per cent, sir.

Senator Godfrey: My ears pricked up at that, because I did not know we had been so successful in a few short months in going from 75 to 60. Have you got together with the government to find out how both of you are calculating this? Who is right and who is wrong? Perhaps you could give us that information on another occasion. I would be interested to know that.

Mr. Daniel: Senator Godfrey, as in most matters of this sort, one must define the terms first.

Senator Godfrey: That is right.

Mr. Daniel: We have set and defined some terms. We have done some calculations. It looks like it is less than 60 per cent. We have compared notes with the Department of Energy, Mines and Resources so they have the benefit of our views as well as their own analyses.

The Chairman: Could you give us that material? I mean, would you submit it to the committee staff?

Mr. Daniel: Yes, we could do that.

Senator Godfrey: And would you give us any comments that the Department of Energy, Mines and Resources might have on why there is a disparity, if they do disagree with you?

Mr. Daniel: I am not sure that there is any disparity, senator. In fact, I think they would be willing to respond themselves.

Incidentally, if I may say so, this has not happened in the last few months, and I know you did not mean that. However, with the rapid acquisition program of Petro-Canada, Alberta Gas Trunk, Dome Petroleum and a very rapidly-growing Canadian-based smaller company, it is happening anyway.

Again I come back to the earlier questioning. If it is happening anyway, naturally, without disincentives imposed upon the major investors, I would hope that the thing would continue to evolve; whether 50 per cent is the right number or not could be debated, but we are heading in that direction. There is a natural force at work that is moving industry in that direction.

The Chairman: Honourable senators, I think I will intervene at this point. I would just conclude by saying that I had been informed before the hearings that in Mr. Daniel and Mr. Blair we would have the two pre-eminent spokesmen in Canada for

[Traduction]

Oui, monsieur Daniel, nous serions heureux si vous acceptiez notre invitation à venir nous parler du gaz naturel, plus précisément en termes de son incidence régionale.

M. Daniel: Monsieur le président, sénateur Austin, je serais particulièrement heureux de revenir. Étant les plus grands producteurs de gaz au Canada, nous croyons avoir certaines idées relatives à cette industrie. J'accepterais volontiers.

Le sénateur Godfrey: Vous avez mentionné, en passant, que selon l'industrie ou votre société, la participation canadienne s'élevait à 60 p. 100 plutôt qu'à 75 p. 100 comme le prétend le gouvernement. Est-ce exact?

M. Daniel: Je crois que ce chiffre est maintenant inférieur à 60 p. 100, monsieur.

Le sénateur Godfrey: Cela m'avait frappé, parce que je ne croyais pas que nous pouvions réussir, en quelques mois seulement, à passer de 75 à 60. Avez-vous consulté le gouvernement pour discuter de la façon dont vous en êtes arrivé à ces chiffres? Qui a raison et qui a tort? Vous pourriez peut-être nous donner la réponse une autre fois. Je serais curieux de savoir.

M. Daniel: Sénateur Godfrey, comme dans la plupart des questions de ce genre, il faut établir les faits au départ.

Le sénateur Godfrey: Vous avez raison.

M. Daniel: Nous avons établi et défini certains faits. Nous avons fait certains calculs. Il semblerait que ce soit moins de 60 p. 100. Nous avons comparé nos données avec celles du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources qui se trouve donc à avoir notre rapport en plus de sa propre analyse.

Le président: Pourriez-vous nous remettre ce rapport, c'est-à-dire le présenter au personnel du Comité?

M. Daniel: Oui, c'est possible.

Le sénateur Godfrey: Et pourriez-vous nous dire les raisons qu'évoquera le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour expliquer la différence, s'il y a lieu?

M. Daniel: Je ne suis pas sûr qu'il y ait une différence, sénateur. En fait, je pense que le Ministère serait prêt à se défendre lui-même.

Incidentement, je dois préciser que cela ne s'est pas produit dans les derniers mois, et je sais que ce n'est pas ce que vous vouliez dire. Cependant, avec le programme d'acquisition rapide de Petro-Canada, Alberta Gas Trunk, Dome Petroleum et une société canadienne plus modeste qui croît très rapidement, il est difficile de faire autrement.

Je reviens encore à la question précédente. Si le phénomène se produit quand même, naturellement, sans l'intervention de mesures visant à décourager les grands investisseurs, j'espère que la situation continuera d'évoluer. Reste à savoir si 50 p. 100 constitue l'objectif à atteindre, mais nous nous acheminons dans cette direction. L'industrie est transportée par une force naturelle qui la mène dans ce sens.

Le président: Honorables sénateurs, je pense que je vais vous interrompre ici. J'aimerais simplement conclure en disant que l'on m'avait dit, avant la séance, que MM. Daniel et Blair étaient les deux représentants les plus éminents de l'industrie

[Text]

the oil business. Indeed, I would say, on behalf of the committee, that you have both proved that in spades.

Hon. Senators: Hear, hear.

The Chairman: Thank you, Mr. Daniel.

The committee adjourned.

[Traduction]

pétrolière au Canada. J'aimerais dire, au nom du Comité, que vous avez fait honneur à votre réputation.

Des voix: Bravo.

Le président: Merci, monsieur Daniel.

La séance est levée.

APPENDIX "9A"

July 11, 1980

BACKGROUND PAPER FOR STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
ROBERT BLAIRINTRODUCTION

Mr. Chairman and members, I am forwarding these notes as background to the appearance you scheduled for July 17.

On receipt last week of your invitation, I tried first to think of how our companies could respond. Then it began to seem to me that it would be better to answer questions on subjects chosen by your members and just send in advance some personal observations about the matters which you have under consideration.

Our companies as such do not always develop comprehensive positions on such subjects of public policy. So I believe it best to appear before you as an individual, using our corporate experience, but testifying with personal views. The following notes are drawn up accordingly.

BACKGROUND OF OUR BUSINESS

Some of your members are acquainted with our companies but to be sure that we start on even ground, I should inform the Committee that my occupation is basically chief executive officer of the Alberta Gas Trunk Line Company and Husky Oil Ltd.

Through these companies and their affiliates, I am involved in business leadership of a following list of Canadian activities. Such leadership is in every case shared with other colleagues within our companies and also in some cases shared with other companies (the main ones shown parenthetically). This list is presently:

- methanol manufacture in Alberta and its world-scale marketing (with Allarco),
- building the world-scale ethylene-based petrochemical industry in Alberta (with Dow, Dome, Shell),
- developing large commercial production from the Lloydminster heavy oil resources in western Saskatchewan and eastern Alberta,

BACKGROUND PAPER FOR STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
ROBERT BLAIR

- developing a heavy oil upgrader project in Saskatchewan,
- development of the fourth Alberta Oil Sands plant (with Petro-Canada),
- extending the natural gas transmission system east of Montreal across New Brunswick and Nova Scotia (with TransCanada),
- installing the natural gas pipeline from Alaska including a Dempster Lateral across the Yukon and Northwest Territories, British Columbia, Alberta and Saskatchewan (with Westcoast Transmission),
- extending and operating the Alberta natural gas gathering grid,
- promoting the Arctic Pilot Project from the Arctic Islands to an eastern Canadian terminal (with Petro-Canada, Dome),
- developing high technology in Canada (bought from Lockheed Corporation),
- recovery of methane from Nova Scotia coal resources,
- mining fuel peat in Newfoundland (with Memorial University), and
- studying future conversion of coal into liquid petroleum.

For that first list, our companies can represent business leadership before a Committee of Parliament, and speak to the work fully and act in turn on any suggestion received.

In another, second list, we are part of broad industry activity and can speak just as one of many samples of industry opinions or information. This list would include:

- natural gas production in Alberta,
- conventional crude oil exploration and production in Canada, the United States and overseas,
- petroleum refining in western Canada and United States,
- petroleum product marketing in western Canada and United States, including asphalt,
- natural gas exporting, and
- manufacturing of equipment and supplies, steel-based.

BACKGROUND PAPER FOR STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
ROBERT BLAIR

Success or survival in these activities has brought our organization to rank somewhere in the top dozen in Canada in production assets and projects underway. Looked at in regional senses we are one of the two or three largest companies in Canada not headquartered in Toronto or Montreal (our headquarters are in Calgary), and also one of those with the more widely spread projects or operations across Canada from the arctic south and from coast to coast, east-west.

GENERAL COMMENTS

About a week before the scheduled appearance I have received from Mr. Cocks, the Clerk, transcripts of this round of the Committee's proceedings covering the appearances of: Ian Stewart; Mr. Bouey; Mr. Charron and his associates; Mr. Beigie and Dr. Dodson; and finally Dr. Neufeldt and read these through. I hope that by the time of my appearance I will also have received the transcript of the appearance of Michael Cohen.

Like Ian Stewart, I will start these notes with overview or general assessment comments, then follow with comments on regional factors.

May I list the general comments in this order:

1. Canada has a great practical base for expanded economic development in the 1980's.

The prevalence of our mineral resources, width of agricultural area and abundance of clear water and air is the most obvious advantage.

A second advantage is not proclaimed so often but just as real in my opinion. That is the relatively high public development which has well in place an extensive system of transportation, communications, public health and education, civil peace and generally good order. Much of this has been expensive in the

BACKGROUND PAPER FOR STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
ROBERT BLAIR

past but has been substantially paid for by now. Canada for these reasons is a relatively attractive nation in which to place a new project or add to production capacity and obtain promptly a sufficiently skilled and educated and a noticeably energetic work force for construction and operations.

While Canada does have climatic disadvantages and transportation distance disadvantages, in my view, they can be more than offset by the quality and advanced social development of the population.

2. The internal problems that we do have in 1980 seem to me to be more of a sort developed accidentally from our history than of being insoluble problems.

We should know well that in 1980 we still pay the price of too many small-scale branch plants, built to serve a local market only, too much foreign management of some large elements of our production, too much non-competitive business management and other such problems in our business world.

We also experience in my view too many influences upon Government action from very short-term party politics and sometimes from rivalries between departments in different levels of Government, or sometimes even at the same level of the same Government, which have little to do with the public good.

Thirdly, in Canada for some reason, the Governments and businesses do not manage to work together as effectively as they do in some other countries. I think that we indulge in some professionalistic doctrines in Canada at our national expense.

However, problems like those will be resolved whenever a national will so develops.

3. There still is time to build a coherent nation, in my opinion. Like all time strains, it is a time which is running out but that has not happened yet and with reasonably prudent management there is still time enough.

BACKGROUND PAPER FOR STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
ROBERT BLAIR

4. There is one external probability which I happen to believe is of such importance that it deserves singling out. Dr. Ian Stewart referred to it in a question by Senator Austin on May 27.

Senator Austin was asking about institutionalizing the OPEC-OECD bargain and Dr. Stewart's answer included: "On the question of something as calamitous as the failure of the world to balance oil demand and supply in 1985, with a gap, say, of three million barrels a day with the consequence of either a real run up in the price of a dramatic kind, or an absolute shortage with the community scrambling for oil -- it is very difficult to program that in any analytical way. You are in fact talking about a world in very real trouble."

I happen to believe that such a scene is more probable than not from time to time in the 1980's and that the practical executive planner in Government or business in Canada would be not a pessimist but a cool-thinking realist to suppose that that situation will occur.

COMMENTS ON REGIONAL MATTERS

5. In my view, the main present contest is really not Ontario versus the western petroleum producing provinces, but in the preservation of business in the "golden triangle" zone from Sarnia/Windsor to Montreal East versus the growth of business in the prairies now and the Atlantic provinces in the future.

6. While there are ratios which show Alberta as ahead of the rest of the country and Saskatchewan second, it's worth noting that the most comfortable and affluent lives are nearly as much as ever lived within the golden zone or Vancouver/Victoria. The regional advantages of being in the prairies are not advantages of ease or acquired wealth.

BACKGROUND PAPER FOR STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
ROBERT BLAIR

7. Industries need to adjust and change. Employment patterns always change, investment patterns, technologies. Part of the effectiveness of capitalism is that obsolete plants close down, as well as that new ones evolve through the tests of competition.

8. In becoming one of the world's warmest havens for foreign investment and management in the 1950's, we lost track in Canada temporarily of the enormous effect of location of head offices, one of the biggest influences for better or worse on regional dynamics or stagnation. The community or region with some business head offices has important qualities and vitality.

9. We haven't yet paid enough attention to the fact that for most of the Canadian lands, the permanent resident population is and probably always will be mainly "native", Indian or Inuit. Those are apparently the only citizens we can count on to occupy those lands for Canada in terms of long-term residence.

- - - - -

Mr. Chairman, I just hope these comments may help to open questions on some subjects of interest to the Committee, and I or our companies may participate in the future in informing the Committee in whatever manner it considers most useful.

APPENDIX "9B"

CANADIAN OIL AND GAS OVERVIEW

Background Charts for
Appearance Before the
Standing Senate Committee on National Finance

Ottawa, July 17, 1980

Shell Canada Limited

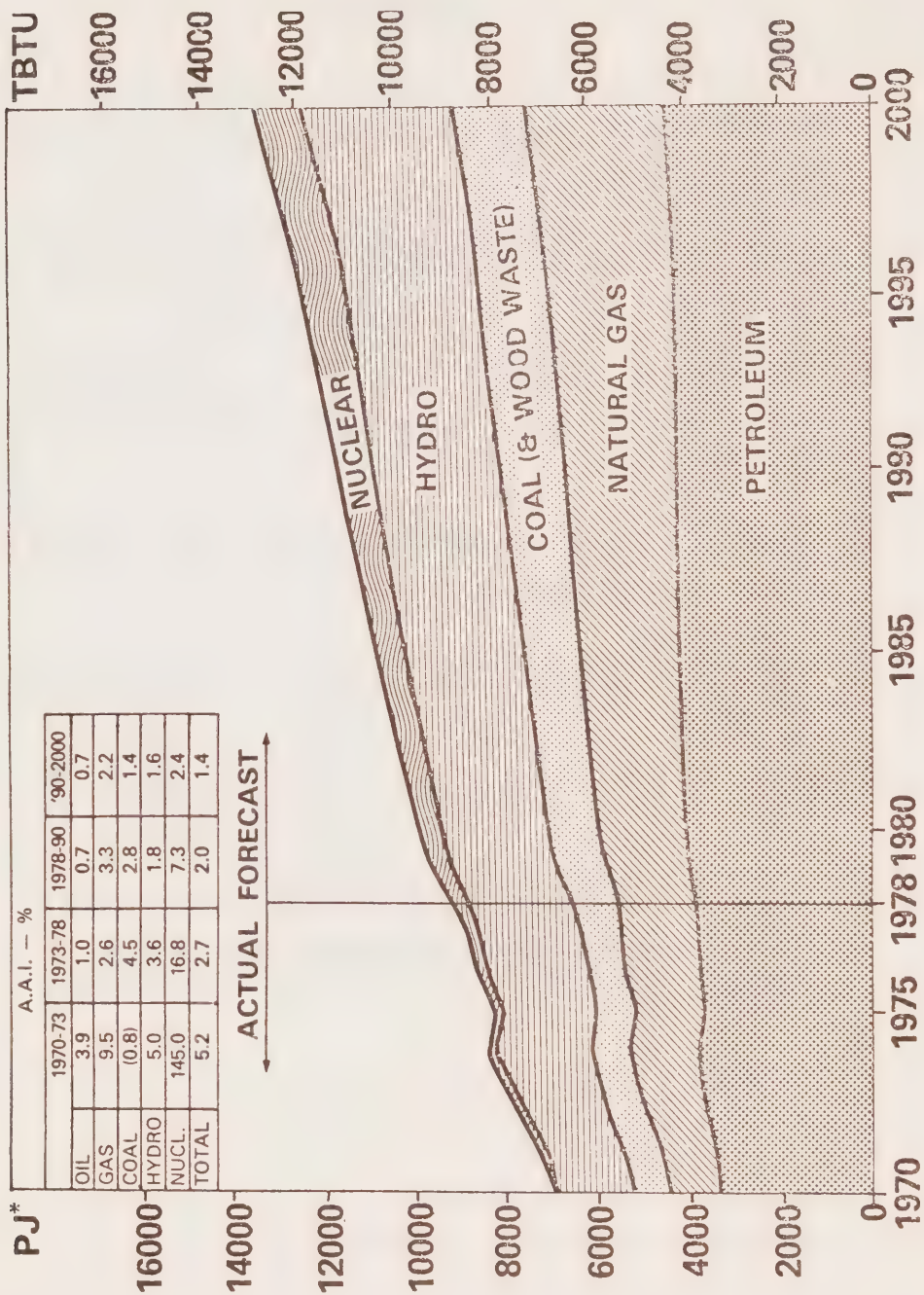
TABLE OF CONTENTS

	<u>PAGE</u>
INTRODUCTION	1
CANADA PRIMARY FUELS DEMAND	3
CANADA'S PRODUCING REGIONS CONVENTIONAL RESERVES	5
THE STRUGGLE TOWARDS OIL SELF-SUFFICIENCY	7
NATURAL GAS DELIVERABILITY AND DEMAND	9
CPA INDUSTRY INVESTMENT SCENARIOS	11
CPA ESTIMATE OF INDUSTRY CASH FLOW	13
PETROLEUM INDUSTRY INVESTMENT EXPENDITURES	15
ALSANDS MINING PROJECT - HIGHLIGHTS	17
ALSANDS PROJECT EMPLOYMENT	19
IMPACT ON OTHER PROVINCES OF ENERGY INVESTMENT IN ALBERTA	21
CANADA COMPARATIVE OIL PRICES	23
COMPARATIVE SHARE OF OIL REVENUE	25
U.S./CANADA OIL REVENUE SHARING	27
GASOLINE PRICES AND PER CAPITA CONSUMPTION	29
PRICE OF REGULAR GASOLINE AT TORONTO	31
CANADIAN TRADE BALANCES IN ENERGY COMMODITIES	33
NET FOREIGN TRADE BALANCE ON OIL AND GAS ACCOUNTS	35
THE CANADIAN ECONOMY	37

INTRODUCTION

- OIL AND NATURAL GAS ARE VITAL TO CANADA SINCE TOGETHER THEY PROVIDE ALMOST 2/3 OF THE COUNTRY'S ENERGY SUPPLY AND THIS DEPENDENCE WILL LESSEN ONLY marginally over time.
- IN ADDITION, THE EXPLORATION, DEVELOPMENT, REFINING AND MARKETING OF THESE FUELS PROVIDES A SIGNIFICANT STIMULUS TO THE ECONOMY.
- CANADA WILL ALMOST CERTAINLY BE SELF SUFFICIENT IN NATURAL GAS UNTIL WELL INTO THE NEXT CENTURY BUT IS CURRENTLY DEPENDENT UPON INSECURE FOREIGN IMPORTS FOR 25% OF OUR OIL NEEDS.
- FORTUNATELY, CANADA HAS THE PROSPECT OF SELF SUFFICIENCY IN OIL AS WELL, PROVIDED PROGRAMS ARE UNDERTAKEN WHICH WILL ENSURE
 - CONSERVATION
 - SUBSTITUTION OF OTHER FUELS FOR OIL
 - MASSIVE INVESTMENTS BEING MADE IN CANADA BY THE PETROLEUM INDUSTRY TO DISCOVER, DEVELOP AND TRANSPORT NEW OIL AND GAS SUPPLIES.
- HOWEVER, THERE ARE CONFLICTING VIEWS ON HOW SELF SUFFICIENCY IN ALL FORMS OF ENERGY CAN BEST BE ACHIEVED. THIS IS NOT SURPRISING SINCE
 - THE AMOUNTS OF MONEY INVOLVED ARE SO ENORMOUS
 - THERE ARE SO MANY INTERESTS INVOLVED ON THE CONSUMING AS WELL AS PRODUCING GOVERNMENT SIDES
 - IT IS SO POLITICALLY SENSITIVE BECAUSE THE PUBLIC HAVE COME TO VIEW ADEQUATE ENERGY SUPPLY AT FAIR PRICES AS ONE OF THE ESSENTIALS OF OUR WAY OF LIFE.
- THEREFORE, THE QUESTION OF ENERGY SELF SUFFICIENCY MUST BE CONSIDERED IN THE CONTEXT OF OUR COUNTRY'S OBJECTIVES AND PRIORITIES.
- WHAT IS NEEDED ARE LONG-TERM AGREEMENTS COVERING OIL PRICING, REVENUE SHARING, FRONTIER REGULATIONS AND OIL SANDS DEVELOPMENTS TO BRING A SENSE OF STABILITY BACK INTO THE PETROLEUM INDUSTRY.
- IT IS BECOMING A MATTER OF SOME URGENCY TO RESOLVE THESE ISSUES AND GET THE NEEDED ENERGY DEVELOPMENTS UNDERWAY.

CANADA PRIMARY FUELS DEMAND



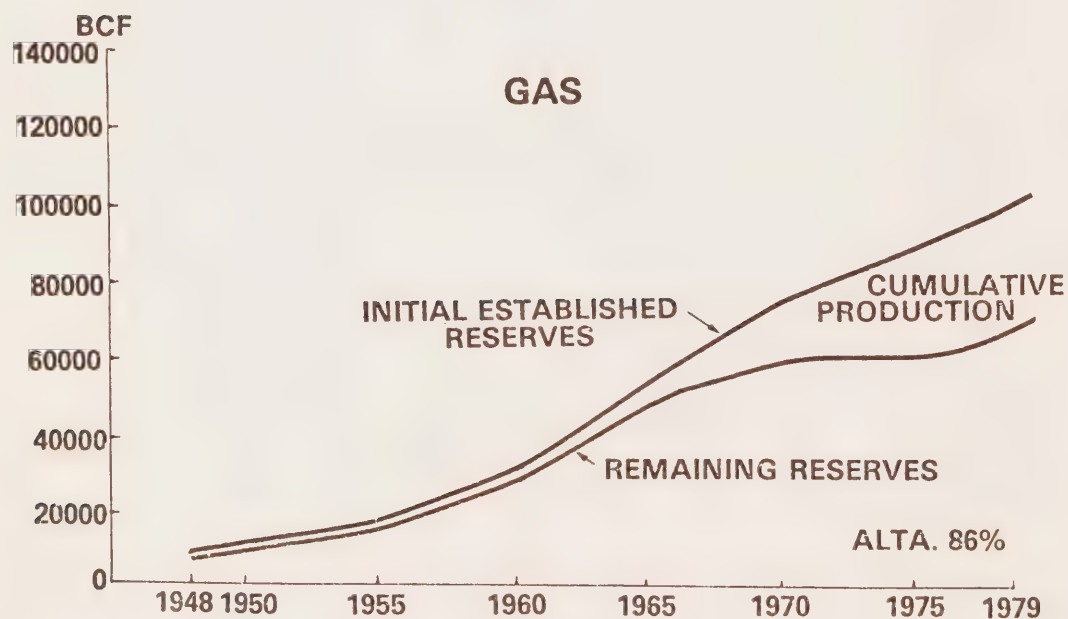
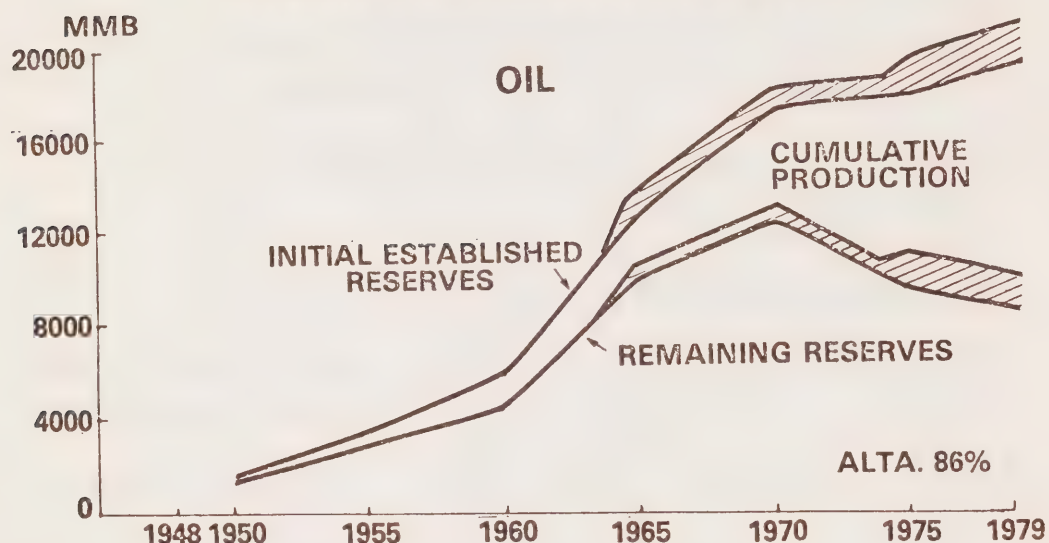
* PETA (10¹⁵) JOULES

CANADA - PRIMARY FUELS DEMAND

- SIMILAR TO THE WORLD, CANADA IS CURRENTLY HIGHLY DEPENDENT ON OIL AND GAS (63% VS 73% FOR THE WORLD).
- CANADA IS FORTUNATE IN HAVING LARGE AMOUNTS OF HYDRO POWER (CURRENTLY 24% OF PRIMARY ENERGY) AND THIS SHARE IS EXPECTED TO MAINTAIN.
- OIL WILL GROW AT LESS THAN OVERALL RATES AND, THEREFORE, ITS SHARE IS FORECAST TO DECLINE.
- NATURAL GAS SHARE IS EXPECTED TO INCREASE SLIGHTLY OVER THE PERIOD.
- COAL WILL GROW RELATIVELY SLOWLY. ONLY MODERATE GROWTH IS EXPECTED FOR RENEWABLES SUCH AS HOG FUEL OR WOOD WASTE WHICH ARE COMBINED WITH COAL ON THE CHART.
- NUCLEAR POWER IS EXPECTED TO MAKE RAPID ADVANCES, PARTICULARLY IN ONTARIO.
- OIL AND GAS STILL ACCOUNTS FOR ALMOST 60% OF PRIMARY DEMAND IN THE YEAR 2000.
- OVERALL GROWTH RATES OF ENERGY ARE EXPECTED TO DECLINE TO ABOUT 2%, LESS THAN $\frac{1}{2}$ OF FORMER RATES.
- CONSERVATION CAN LIMIT GROWTH IN ENERGY DEMAND BUT ABSOLUTE GROWTH IS MANDATORY TO PROVIDE FOR INCREASED ECONOMIC GROWTH, PRIMARILY INDUSTRIAL.

	DISTRIBUTION - %				
	1960	1973	1978	1990	2000
OIL	47	46	43	37	34
GAS	10	18	18	21	23
COAL	15	8	9	10	10
HYDRO	27	24	25	24	24
NUCLEAR	-	2	3	6	7
RENEWABLE	1	2	2	2	2
(INCL. WOOD WASTE)					

CANADA PRODUCING REGIONS HYDROCARBON RESERVES



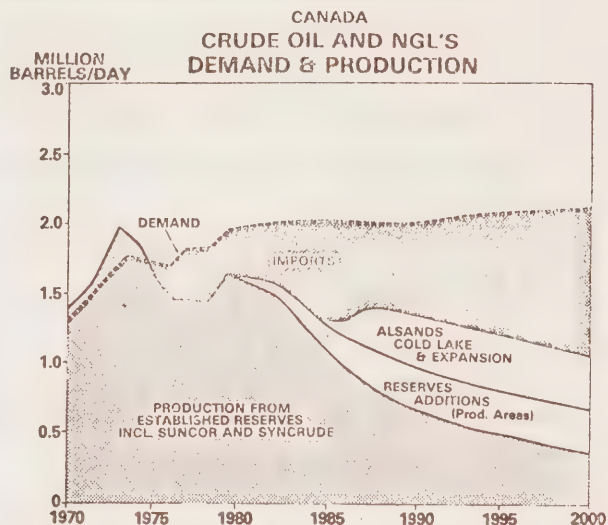
CANADA'S PRODUCING REGIONS CONVENTIONAL RESERVES

- CONVENTIONAL OIL RESERVES INCREASED FROM 1950 TO 1970 BUT HAVE BEEN DECLINING SINCE 1970 AS PRODUCTION EXCEEDED NEW DISCOVERIES.
- THE SHADED AREA SHOWS ADDITIONS TO RESERVES RESULTING FROM SYNCRUDE AND SUNCOR, CALCULATED AT THE RATE OF 25 TIMES ANNUAL PLANT PRODUCING CAPACITY.
- CONVERSELY, GAS RESERVES ARE GROWING, ESPECIALLY SINCE 1976, FOLLOWING THE IMPLEMENTATION OF INCENTIVES.
- IN 1979, 5.3 TCF OF GAS WAS DISCOVERED IN THE PRODUCING REGIONS COMPARED TO PRODUCTION OF 2.7 TCF.

6. THE STRUGGLE TOWARDS OIL SELF SUFFICIENCY

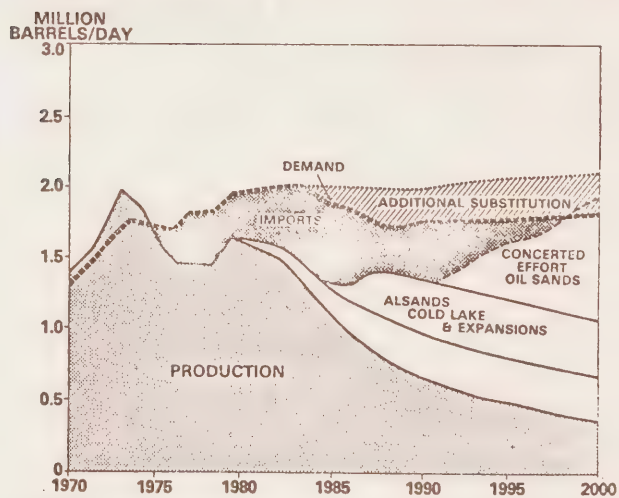
1 BASE CASE

Even with conservation, substitution and currently planned oil sands plants, crude oil self-sufficiency is never attained. Imports continue to grow.



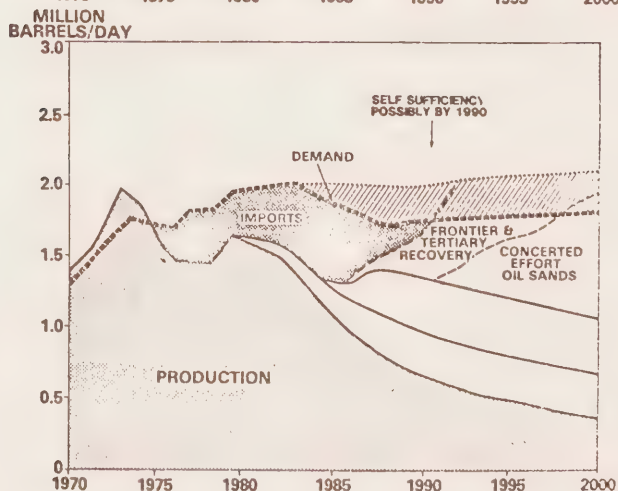
2 MIDDLE CASE

Extra conservation and substitution achieves zero growth in demand for crude oil. Oil sands development is accelerated and more plants are built. Even so, self-sufficiency is not achieved until nearly 2000.



3 ALL-OUT EFFORT

A major effort is mounted in frontier areas. Some success is assumed in the late 1980's. Tertiary recovery is encouraged. Self-sufficiency is achieved by 1990 and maintained.



THE STRUGGLE TOWARDS OIL SELF-SUFFICIENCY

- FIRST CHART SHOWS CANADA'S OUTLOOK FOR CRUDE OIL SUPPLY AND DEMAND TO THE YEAR 2000.

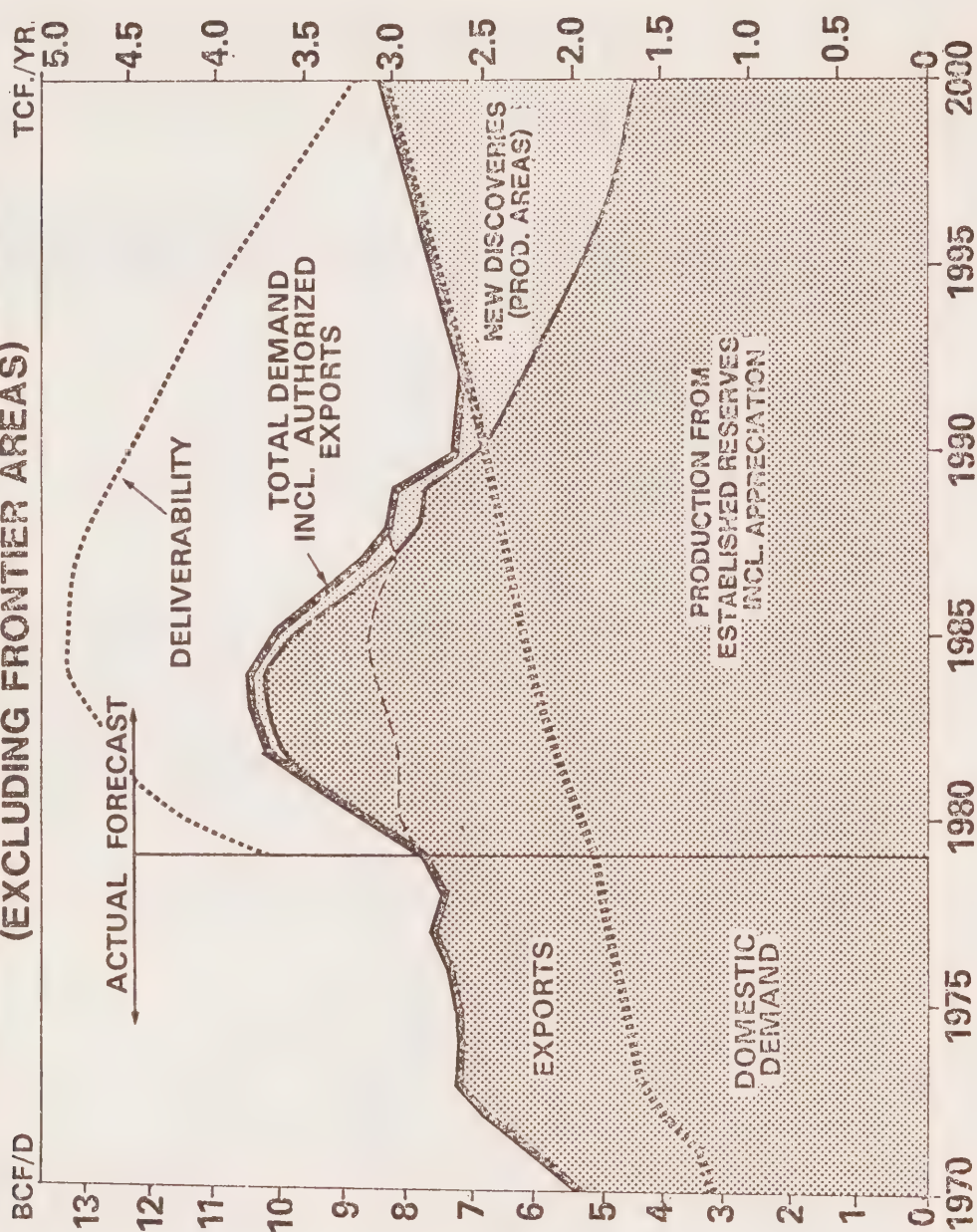
DEMAND

- IN 1979, CANADA'S PETROLEUM DEMAND UNFORTUNATELY GREW AT OVER 4% WHICH WAS THE HIGHEST IN THE INDUSTRIALIZED WORLD. DESPITE THIS, WE OPTIMISTICALLY PREDICT THAT LONG TERM GROWTH RATES WILL DECLINE TO ONLY ½% PER YEAR TO 2000 DUE TO:
 - INCREASED CONSERVATION
 - SUBSTITUTION OF OTHER FUELS FOR OIL
 - SLOWER ECONOMIC GROWTH
- EXPORTS TO THE U.S. HAVE ALREADY BEEN REDUCED TO 110 MB/D OF HEAVY CRUDE NOT CURRENTLY PROCESSABLE IN CANADIAN REFINERIES. THESE REMAINING EXPORTS ARE LIKELY TO BE GRADUALLY PHASED OUT.

PRODUCTION

- DOMESTIC PRODUCTION OF CRUDE OIL IN CANADA IN 1979 WAS AT CAPACITY AT ABOUT 1.6 MILLION B/D AGAINST A CONSUMPTION OF 1.95 MILLION B/D FOR A NET CRUDE OIL DEFICIENCY OF ABOUT 350,000 B/D OR SHORT 20%. THIS WAS PARTIALLY OFFSET BY NET OIL PRODUCT EXPORTS OF 100,000 B/D, BRINGING OUR NET OIL DEFICIENCY TO 250,000 B/D.
- THE NEW GOVERNMENT HAS NOT DEFINED ITS POLICY OF SELF-SUFFICIENCY BUT THE PREVIOUS CONSERVATIVE GOVERNMENT MADE A COMMITMENT AT TOKYO TO HOLD NET IMPORTS IN 1985 TO 600 MB/D. THIS WILL BE A DIFFICULT TARGET TO MEET. MOREOVER, EVEN WITH THE ALSANDS AND COLD LAKE PROJECTS COMING ON STREAM IN 1986/87, IMPORTS WOULD CONTINUE TO RISE AFTER A BRIEF STABILIZATION PERIOD.
- AS SHOWN ON THE SECOND CHART, CANADA'S OIL DEMAND COULD BE SUBSTANTIALLY REDUCED, WITHOUT RATIONING, THROUGH A CONCERTED EFFORT TO MINIMIZE REFINERY CRUDE INTAKE BY
 - ELIMINATION OF CRUDE SKIMMING
 - EXTENSION OF GAS PIPELINES
 - HEAVY FUEL OIL UPGRADING
 - SUBSTITUTION OF OIL BY LPG'S NOW BEING EXPORTED, AND
 - FURTHER CONSERVATION
- IF AT THE SAME TIME THERE WAS A CONCERTED EFFORT TO DEVELOP THE OIL SANDS, CANADA COULD ACHIEVE SELF-SUFFICIENCY BEFORE YEAR 2000.
- THE THIRD CHART SHOWS THAT ADVANCEMENT OF THE SELF-SUFFICIENCY RATE TO ABOUT 1990 COULD ONLY BE ACHIEVED THROUGH DISCOVERY AND EARLY DEVELOPMENT OF LARGE OIL RESERVES IN THE FRONTIER AND AN INCREASED EFFORT IN TERTIARY RECOVERY (PRIMARILY THERMAL RECOVERY OF HEAVY OIL).

NATURAL GAS — CANADA **POSSIBLE PRODUCTION VS DEMAND** **(EXCLUDING FRONTIER AREAS)**



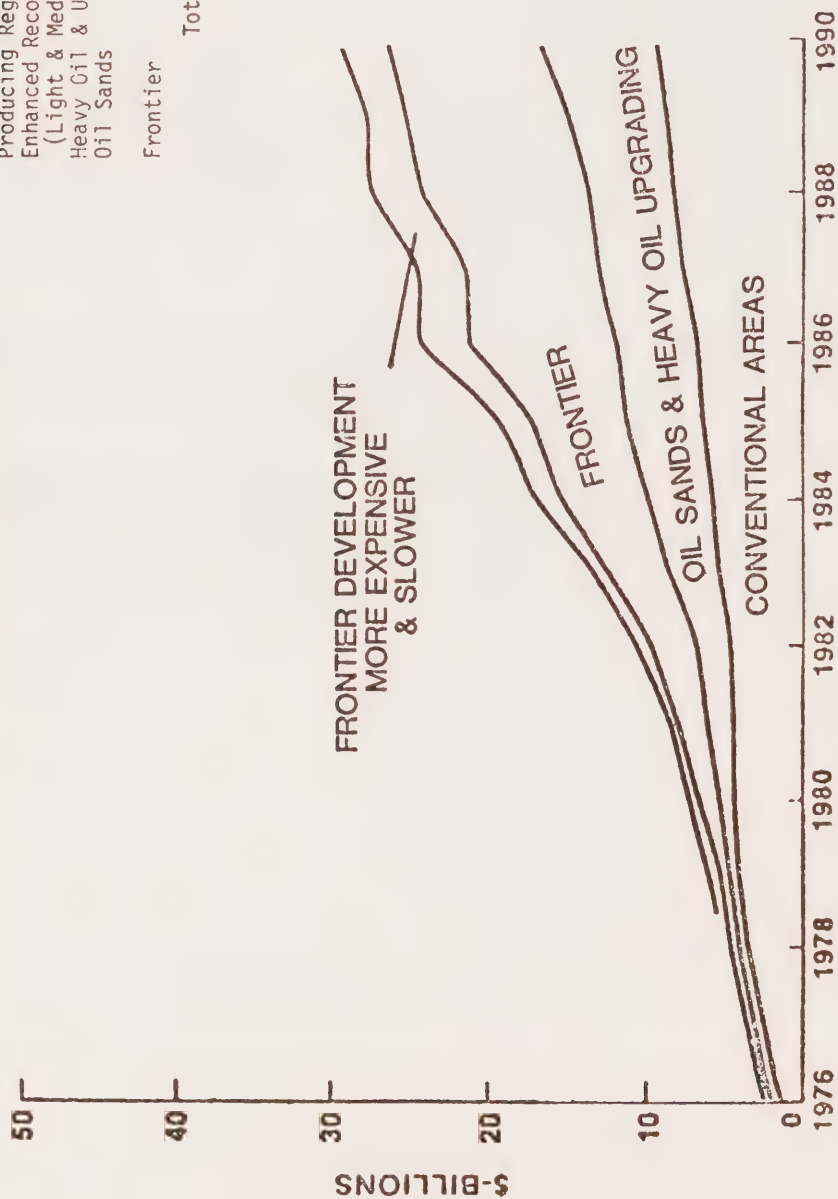
NATURAL GAS: DELIVERABILITY AND DEMAND

- CANADA'S POSITION IN NATURAL GAS IS MUCH BETTER THAN FOR OIL. THE CHART SHOWS OUTLOOK FOR DELIVERABILITY (EXCLUDING FRONTIER AREAS) AND DEMAND, WHICH IS NOW HIGHER BECAUSE OF RECENT APPROVAL OF 3.75 TCF OF ADDITIONAL EXPORTS TO THE U.S.
- DEMAND
 - DOMESTIC DEMAND IS EXPECTED TO GROW AT AVERAGE 2.4% P.A. TO 2000 INCLUDING FURTHER GAS SUBSTITUTION IN ONTARIO AND QUEBEC FACILITATED BY A PROPOSED PIPELINE EXTENSION TO QUEBEC CITY AND A PRICING INCENTIVE FOR INCREASES IN SALES VOLUME.
- SUPPLY
 - CURRENT AND PROJECTED NATURAL GAS DELIVERABILITY EXCEEDS DEMAND, INCLUDING EXPORTS, BY 30 TO 40% (DELIVERABILITY INCLUDES RESERVE APPRECIATION AND NEW DISCOVERIES).
 - THIS IMPLIES THAT FRONTIER GAS RESERVES (17 TCF ESTABLISHED AND 75 TCF POTENTIAL) WILL NOT BE NEEDED UNTIL ALMOST 2000, BUT WE EXPECT THAT THEY WILL REACH THE MARKET (INITIALLY FOR EXPORT) BY ABOUT 1990.

INDUSTRY INVESTMENT SCENARIOS CURRENT DOLLARS

1980-1990
\$ billion

Producing Region	71.4
Enhanced Recovery (Light & Medium)	0.6
Heavy Oil & Upgrading	8.7
Oil Sands	38.0
	<u>118.7</u>
Frontier	71.4-93.3
Total	190.1-212.0

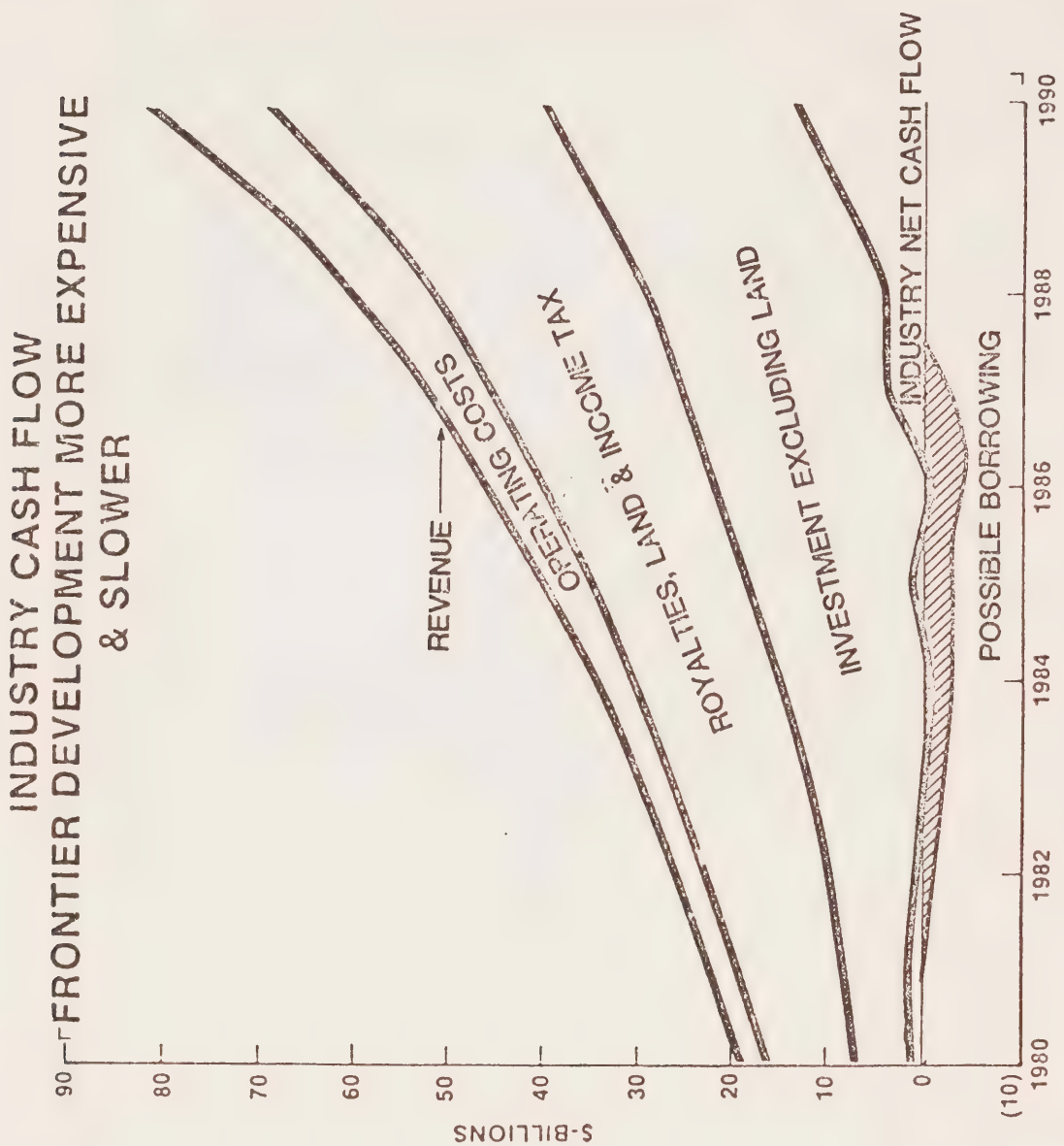


CPA INDUSTRY INVESTMENT SCENARIOS

- RECENT CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATION STUDY CONCLUDED THAT OIL SELF-SUFFICIENCY WAS ACHIEVABLE BY 1990, ASSUMING
 - EFFECTIVE CONSTRAINTS ON DEMAND
 - SIGNIFICANT FRONTIER SUPPLIES CAN BE DISCOVERED AND DEVELOPED BY THAT TIME
 - PRICES AND REVENUE SHARING PROVIDE SUFFICIENT INVESTMENT FUNDS
- TWO FRONTIER SCENARIOS REFLECT A DEGREE OF UNCERTAINTY IN THE PACE OF DEVELOPMENT AND IN THE LEVELS OF COST ASSOCIATED WITH THE DEGREE OF DIFFICULTY IN THE FRONTIER ENVIRONMENT.
- ESTIMATED INVESTMENT REQUIREMENTS IN CURRENT DOLLARS ARE:

PRODUCING REGIONS	-	\$ 72 BILLION
OIL SANDS/HEAVY OIL	-	47
FRONTIER	-	<u>71-93</u>

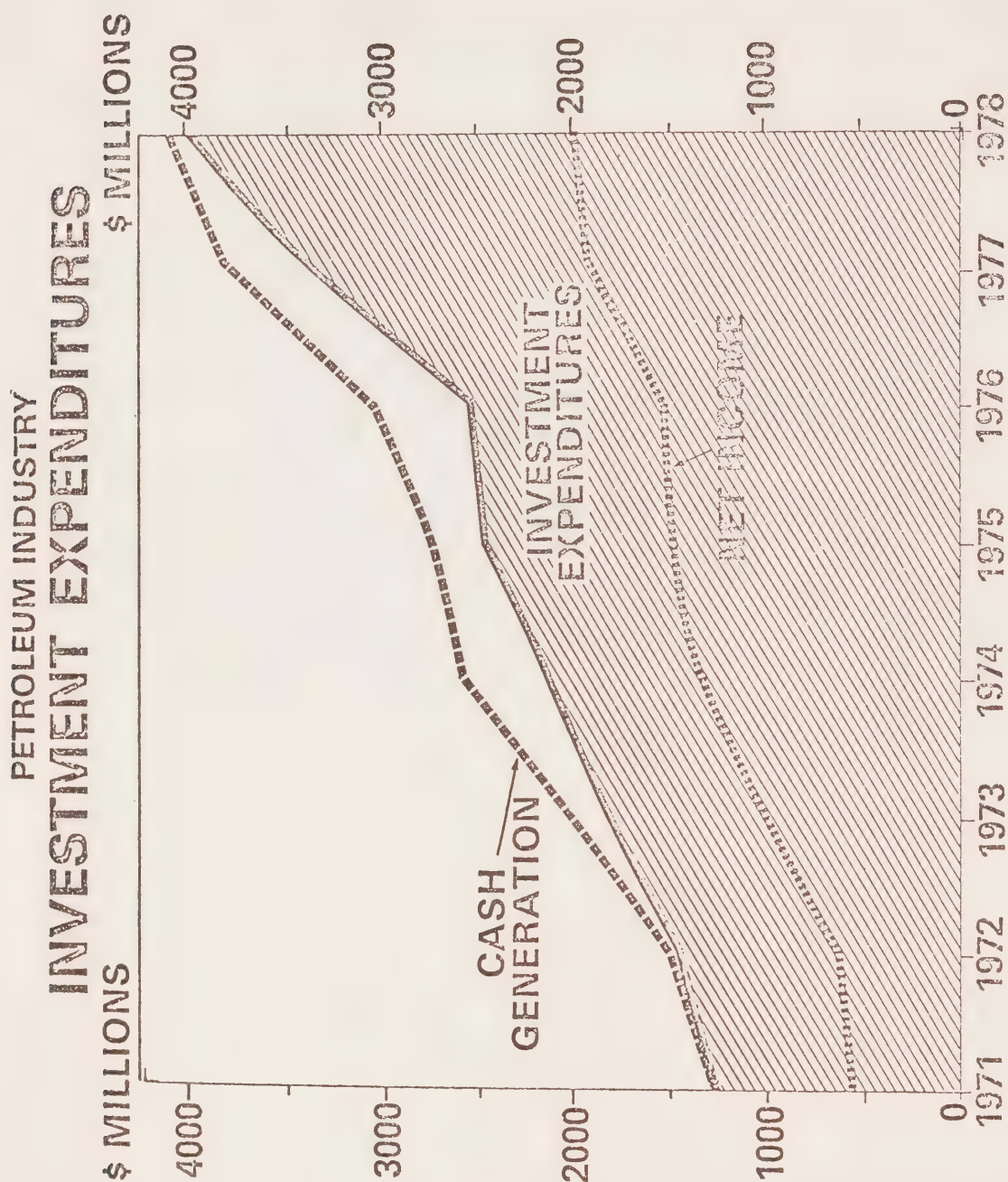
\$190-212 BILLION
- THE CRITICAL PERIOD FOR INVESTMENT IS 1980-1985 SINCE
 - LONG DEVELOPMENT LEAD TIMES FOR FRONTIER AND OIL SANDS REQUIRE AN EARLY START
 - PROPOSED LARGE FRONTIER EXPENDITURES WOULD ONLY BE SPENT IF RESULTS CONTINUED TO BE ENCOURAGING



C.P.A. ESTIMATE OF INDUSTRY CASH FLOW

NEEDED TO SUPPORT INVESTMENT PROGRAM

- ASSUMING WELLHEAD PRICE INCREASES OF APPROXIMATELY \$4-5/B/YEAR AND PRESENT REVENUE SHARING, THE INDUSTRY WOULD BE ABLE TO CARRY OUT THE C.P.A. LEVEL OF PROGRAM WITH A REASONABLE PROSPECT OF LEADING TO SELF-SUFFICIENCY BY 1990.
- OF THE TWO C.P.A. SCENARIOS DEVELOPED, WE SELECTED THE SLOWER AND MORE EXPENSIVE FRONTIER DEVELOPMENT CASE AS THE MORE REALISTIC.
- UP TO 1986, THE INDUSTRY IS SEEN AS HAVING VIRTUALLY NO NET CASH FLOW EVEN BEFORE PROVISION FOR DIVIDENDS OR SERVICING OF EXISTING DEBT.
- PAYMENTS OF INTEREST AND DIVIDENDS ON CAPITAL EMPLOYED WOULD RESULT IN A BORROWING REQUIREMENT OF ABOUT \$15 BILLION FOR THE PERIOD UP TO 1987.

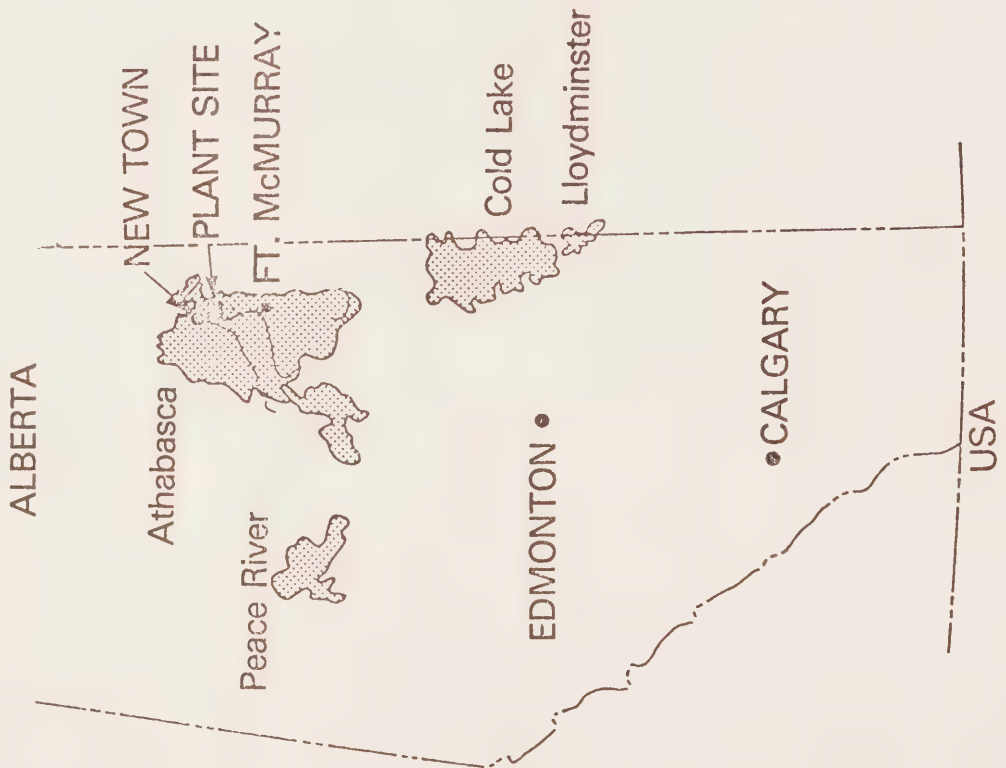


PETROLEUM INDUSTRY INVESTMENT EXPENDITURES

- THE GOVERNMENT HAS INTRODUCED A MONITORING SURVEY OF THE REINVESTMENT LEVELS OF THE CANADIAN PETROLEUM INDUSTRY. DATA ON THE 31 LARGEST CANADIAN PETROLEUM COMPANIES REPRESENTING 85% OF INDUSTRY ASSETS IS AVAILABLE FROM 1971.
- THE RESULTS SHOW THAT:
 - INVESTMENT EXPENDITURES OF THE CANADIAN OIL INDUSTRY HAVE BEEN RISING VERY STEEPLY IN THE LAST FEW YEARS.
 - THE INVESTMENT EXPENDITURES (INCLUDING NET CHANGES IN WORKING CAPITAL) ARE NOW CLOSE TO 100% OF CASH INCOME AFTER A TEMPORARY DIP TO ABOUT 85% IN THE MID-1970'S.
 - WHEN RELATED TO NET INCOME, THE EXPENDITURES RANGED FROM 150% TO OVER 300%.
 - MUCH HIGHER LEVELS OF INVESTMENT WILL BE NEEDED TO EVEN APPROACH THE TARGET OF CANADA'S OIL SELF-SUFFICIENCY BY 1990.

16.

ALSANDS MINING PROJECT HIGHLIGHTS

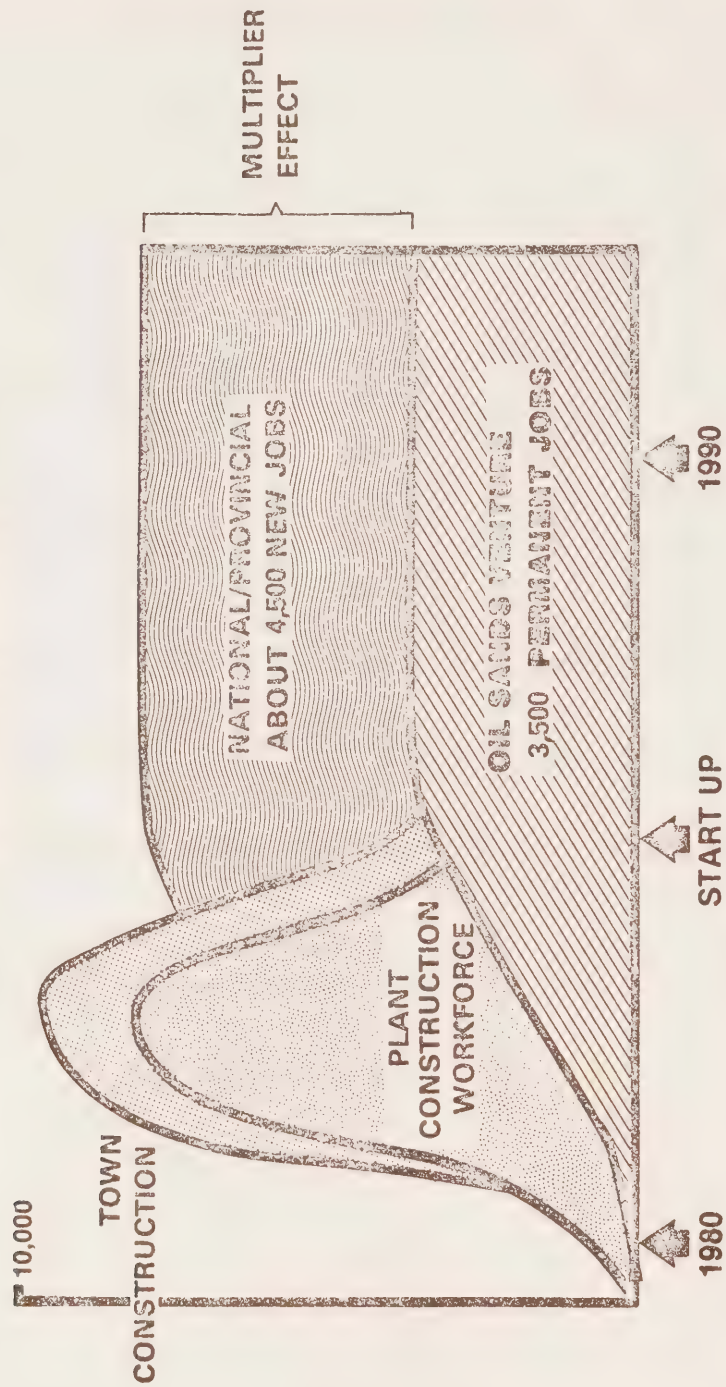


PROCESS	OPERATION
<ul style="list-style-type: none"> • OPEN PIT MINE • HOT WATER EXTRACTION • FLUID COKING WITH LATER COKE GASIFICATION FOR HYDROGEN • NEW TOWN 	<ul style="list-style-type: none"> • START UP — MID-1986 • PRODUCTION — 137MB/CD • PROJECT LIFE — 25 YEARS • CAPITAL COST — \$6,775 MILLION (INCL. UTILITIES) • MANPOWER 3,500

ALSANDS MINING PROJECT - HIGHLIGHTS

- PLANT LOCATION: ABOUT 440 KM NORTH OF EDMONTON AND 80 KM NORTH OF FORT MCMURRAY.
- PROCESS: OPEN PIT MINE WITH FOUR DRAGLINES, BUCKET WHEEL RECLAIMERS AND CONVEYOR BELT SYSTEM. HOT WATER EXTRACTION OF BITUMEN FROM OIL SANDS. UPGRADING OF BITUMEN TO LIGHT, LOW SULPHUR SYNTHETIC CRUDE OIL.
- DESIGN BASED ON FLUID COKING WITH PLAN TO ULTIMATELY ADD COKE GASIFICATION WHEN TECHNOLOGY MATURES. COULD BE 5-8 YEARS AFTER INITIAL STREAMING OF PLANT.
- STUDIES CONCLUDE A NEW TOWN IS PREFERRED TO AN EXPANDED FORT MCMURRAY. LOCATION - 32 KM NORTH OF PROJECT SITE (112 KM FROM FORT MCMURRAY).
- OPERATION: PLANT SITE NOW BEING CLEARED AND DRAINED.
- PEAK CONSTRUCTION FORCE 10,000.
- PLANT COULD START-UP BY MID-1986 WITH EARLY AGREEMENT ON COMMERCIAL TERMS.
- PRODUCTION: 124 MB/D INITIALLY WITH INCREASE TO 137 MB/D AFTER ADDITION OF COKE GASIFICATION.
- BASED ON 25-YEAR ECONOMIC LIFE BUT ORE BODIES ON PROJECT ACREAGE CONTAIN RESERVES SUFFICIENT FOR TWO MINES OF EQUAL SIZE.

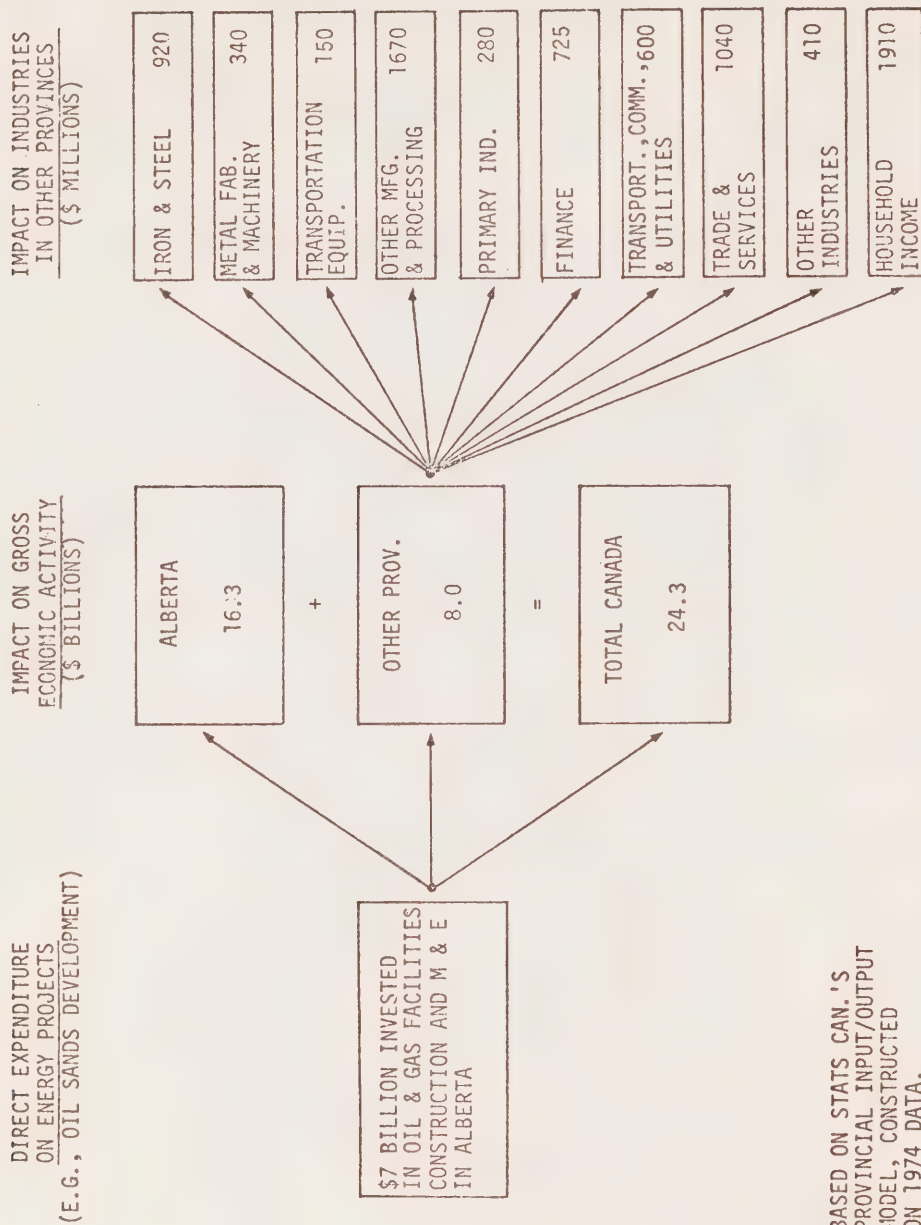
ALSANDS PROJECT EMPLOYMENT



ALSANDS PROJECT EMPLOYMENT

- DURING THE CONSTRUCTION PHASE, THE PROJECT WILL REQUIRE A PLANT AND TOWN CONSTRUCTION WORKFORCE OF UP TO 10,000.
- AFTER START-UP, SOME 3,500 PERMANENT JOBS WILL HAVE BEEN CREATED WORKING DIRECTLY ON THE OIL SANDS VENTURE.
- ACCORDING TO ALSANDS CONSULTANT HU HARRIES, DUE TO EMPLOYMENT MULTIPLIER EFFECTS, THE PROJECT WILL GENERATE AN ADDITIONAL 4,500 NEW NATIONAL AND PROVINCIAL JOBS FOR A TOTAL OF 8,000 NEW PERMANENT JOBS.
- THROUGH THE MULTIPLIER EFFECT, UP TO 12,000 JOBS (NOT SHOWN ON THE CHART) WOULD BE CREATED IN ADDITION TO THE BASIC WORKFORCE OF 10,000.

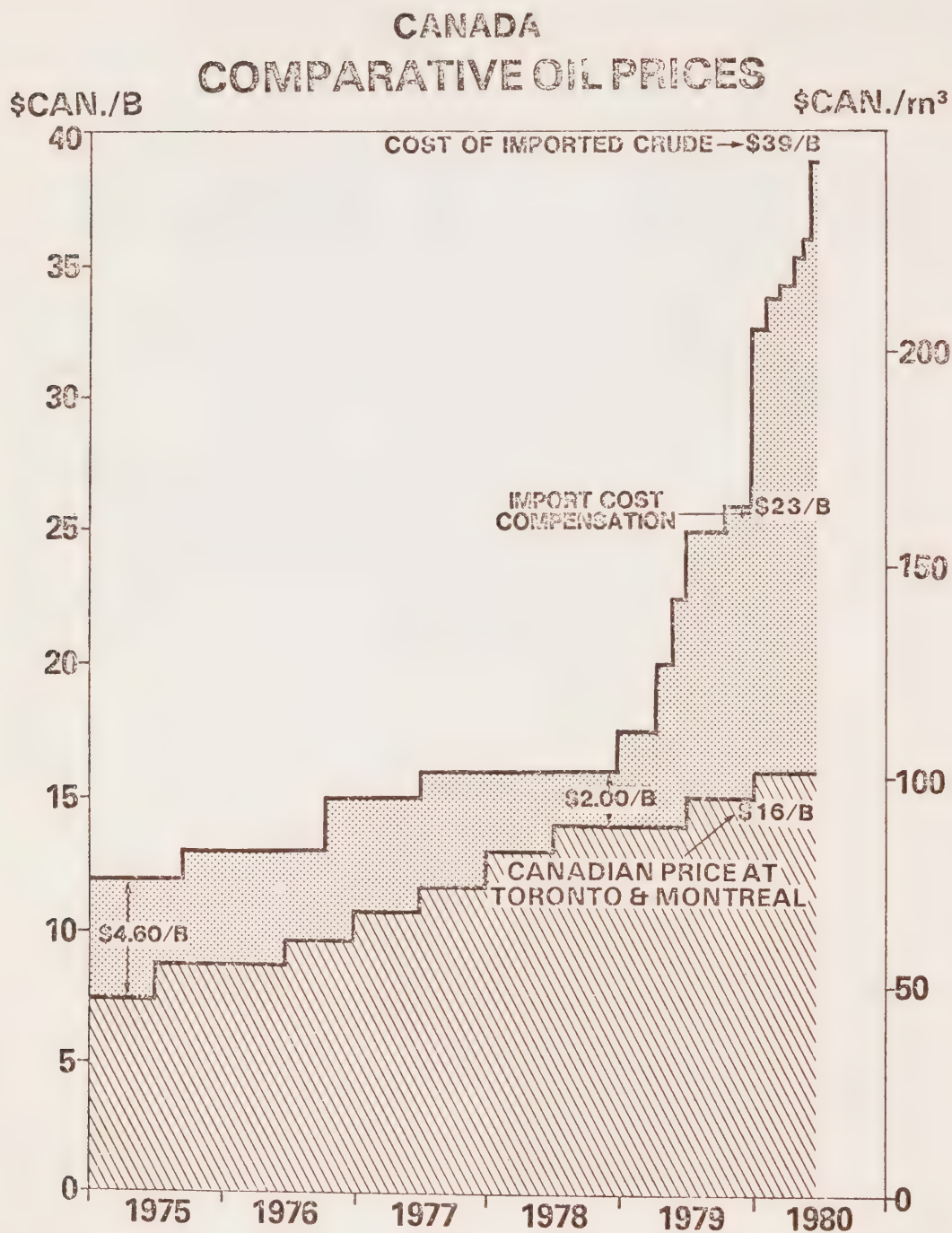
IMPACT* OF ENERGY INVESTMENT IN ALBERTA



*BASED ON STATS CAN.'S
PROVINCIAL INPUT/OUTPUT
MODEL, CONSTRUCTED
ON 1974 DATA.

IMPACT ON OTHER PROVINCES OF ENERGY INVESTMENT IN ALBERTA

- OTHER PROVINCES BENEFIT NOT ONLY FROM INCREASED SECURITY OF CRUDE OIL SUPPLY WITH EACH NEW OIL SANDS DEVELOPMENT BUT ALSO FROM THE CONTINUOUS DEMAND THESE NEW PROJECTS WILL CREATE FOR MATERIALS AND SERVICES.
- IT IS ESTIMATED THAT AN EXPENDITURE OF \$7 BILLION MADE ON AN ALBERTA ENERGY PROJECT, SUCH AS THE OIL SANDS, WOULD INCREASE THE TOTAL DEMAND FOR CANADIAN GOODS AND SERVICES BY ABOUT \$24 BILLION.
- THE IMPACT ON GROSS ECONOMIC ACTIVITY SUGGESTS A MORE THAN THREE FOLD EFFECT. AS FAR AS THE GNP MULTIPLIER IS CONCERNED, DEPENDING ON THE THEORETICAL APPROACH USED ACCORDING TO HU HARRIES, CONSULTANTS TO ALSANDS, THIS COULD VARY BETWEEN 1.6 AND 2.1.



CANADA

COMPARATIVE OIL PRICES

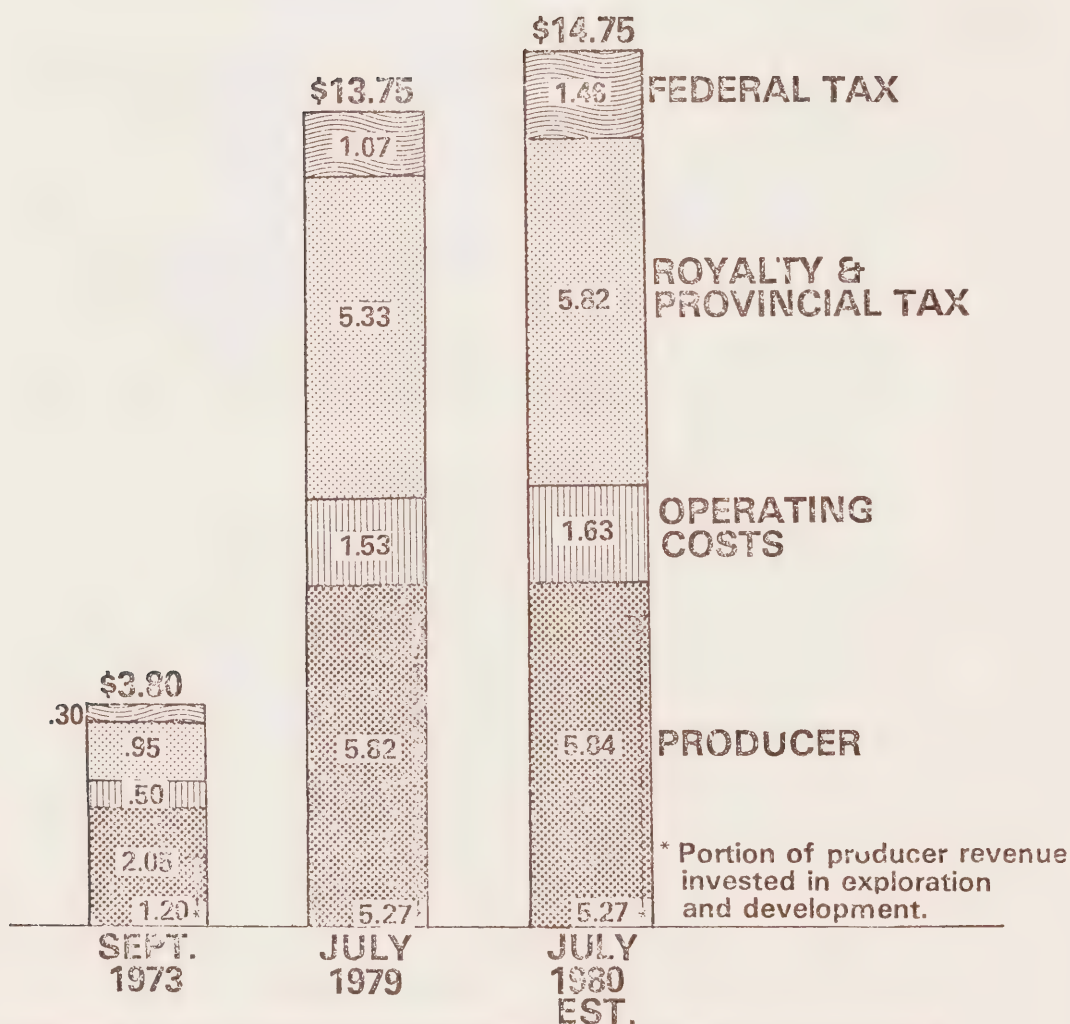
- IN 1975, POLICIES WERE ESTABLISHED TO MOVE DOMESTIC PRICES TOWARDS WORLD LEVELS. THIS SEEMED TO BE WORKING AS COMPENSATION PAYMENTS ON IMPORTED CRUDE OIL DROPPED FROM \$4.60 IN 1975 TO \$2.00 AT THE END OF 1978.
- HOWEVER, DUE TO THE RECENT ESCALATION IN WORLD PRICES, COMPENSATION PAYMENTS ARE NOW RUNNING AT \$23/B OR ABOUT \$8 MILLION A DAY FOR THE 360 MB/D WE ARE NOW IMPORTING ON A NET CRUDE OIL BASIS.
- THE ANNUAL DRAIN ON THE FEDERAL TREASURY AFTER ACCOUNTING FOR PRODUCT EXPORT TAXES AND GASOLINE EXCISE TAX (IMPOSED TO SUPPLEMENT THE EXPORT TAX) WOULD AMOUNT TO NEARLY \$2 BILLION A YEAR (SEE TABLE BELOW). THIS IS PROBABLY AN UNDERSTATEMENT SINCE WORLD PRICES ARE BOUND TO RISE FURTHER.

ANNUAL COST OF FEDERAL SUBSIDY(AT CURRENT PRICES AND ESTIMATED 1980 VOLUMES)

CRUDE IMPORTS 460 MB/D @ \$23/B	= \$3860 MILLION
CRUDE EXPORTS 100 MB/D @ \$21/B	= (765)
OIL PRODUCT EXPORTS 105 MB/D @ \$16/B	= (615)
MOTOR GASOLINE EXCISE TAX	= <u>(420)</u>
NET COST	\$2060 MILLION

COMPARATIVE SHARE OF THE WELLHEAD VALUE OF ALBERTA CRUDE OIL

— AVERAGE VALUE PER BARREL



ASSUMES THAT PRODUCER REINVESTMENT IN 1980 WILL BE ABOUT 90%

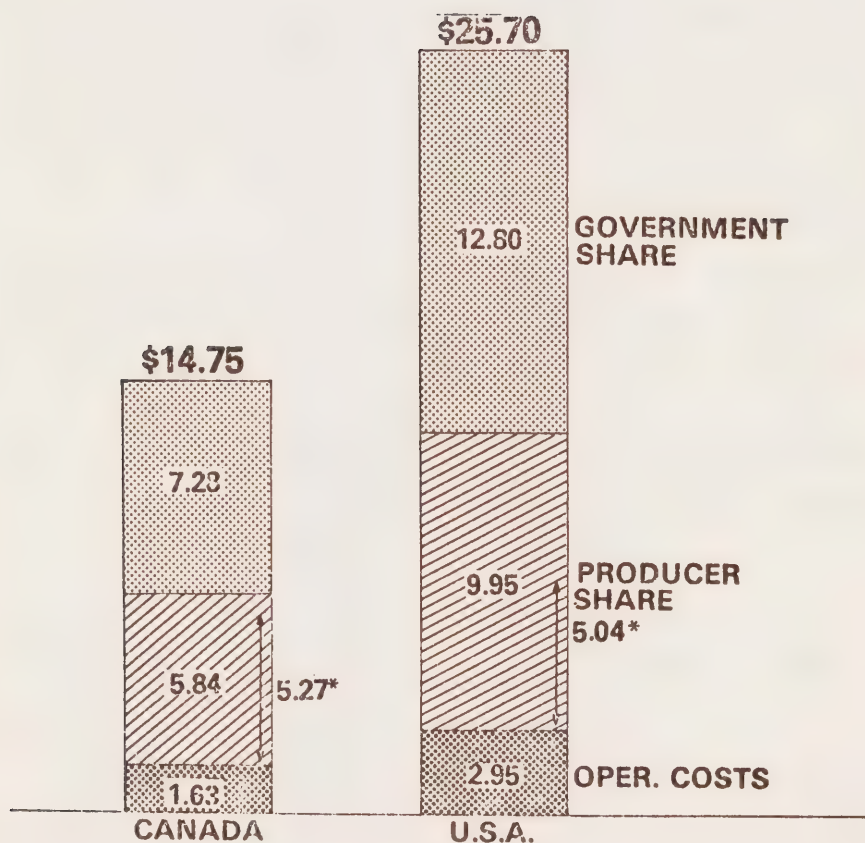
COMPARATIVE SHARE OF OIL REVENUE

- THE WELLHEAD PRICE OF CRUDE OIL MUST COVER OPERATING COSTS, ROYALTIES AND INCOME TAXES AS WELL AS PROVIDING A SHARE TO THE PRODUCER.
- FROM HIS SHARE, THE PRODUCER MUST PAY CORPORATE OVERHEADS, DEBT INTEREST AND REPAYMENT, DIVIDENDS AND CASH FOR RE-INVESTMENT IN EXPLORATION AND PRODUCTION TO DEVELOP NEW RESERVES.
- WHILE THE WELLHEAD PRICE OF ALBERTA CRUDE OIL ROSE OVER 3½ TIMES TO \$13.75/B IN THE PERIOD 1973 TO MID-1979, INDUSTRY'S SHARE OF WELLHEAD REVENUE AFTER OPERATING COSTS DROPPED FROM 62% IN 1973 TO 47% IN MID-1979.
- THIS 47% PRODUCER SHARE WAS DEPENDENT ON A VERY HIGH (90%) LEVEL OF RE-INVESTMENT BY THE PRODUCER.
- THE ESTIMATE FOR JULY 1980 ALLOWS FOR SOME INCREASE IN OPERATING COST AND THE SAME LEVEL OF RE-INVESTMENT. THE RESULTING INDUSTRY REVENUE IS LITTLE CHANGED FROM 1979 IN SPITE OF THE \$1/BBL. PRICE INCREASE ON JANUARY 1, 1980.
- IF THERE WAS NO RE-INVESTMENT BY THE PRODUCER, HIS SHARE WOULD DROP TO 23% OF WELLHEAD REVENUE AFTER OPERATING COSTS.

OIL REVENUE SHARING COMPARISON

(\$CANADIAN/BBL.)

1980(\$CAN. =\$U.S.0.85)

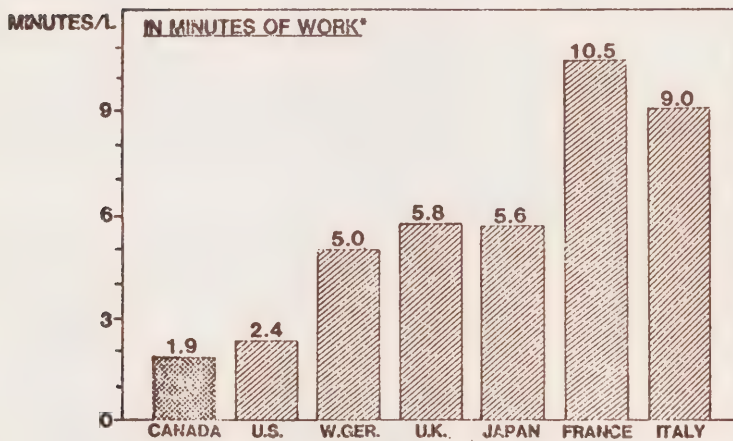
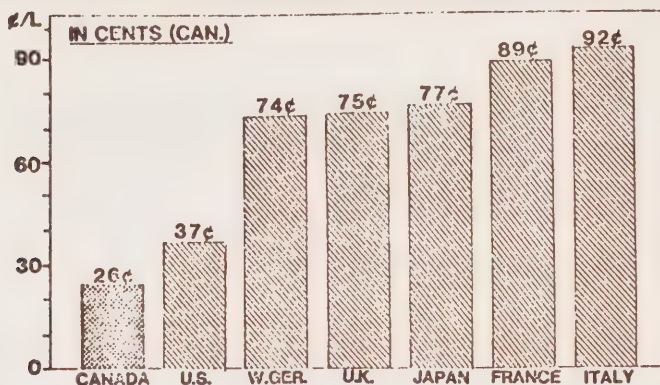


* Portion of producer revenue reinvested in exploration and development.

U.S./CANADA OIL REVENUE SHARING

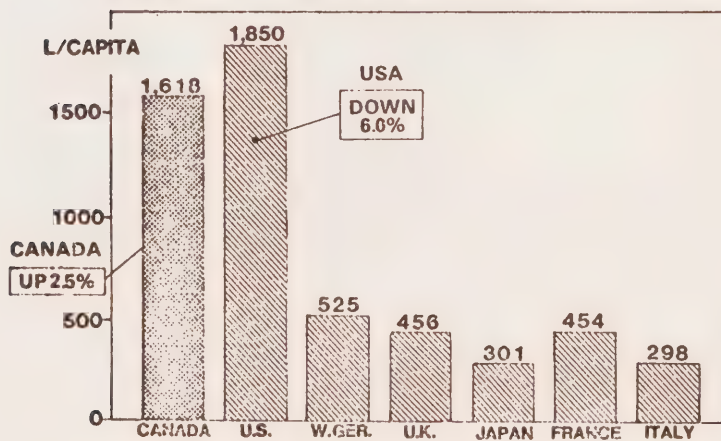
- AT PRESENT TIME, GOVERNMENT AND PRODUCER PER CENT SHARES OF OIL REVENUE ARE ABOUT THE SAME IN CANADA AND THE UNITED STATES (ABOUT 45% AFTER OPERATING COSTS) BUT ONLY IF THE CANADIAN PRODUCER RE-INVESTS MOST (90%) OF HIS CASH FLOW.
- IF THE CANADIAN PRODUCER DOES NOT RE-INVEST, HIS SHARE IS HALVED TO 23%.
- EVEN WITH RE-INVESTMENT, HE RECEIVES IN ABSOLUTE DOLLARS ONLY ABOUT 60% OF THE INCOME OF A U.S. PRODUCER BECAUSE CANADIAN PRICES ARE SUBSTANTIALLY LOWER.
- DESPITE THE WINDFALL PROFIT TAX, THE U.S. PRODUCER'S INCOME IS INCREASING RAPIDLY SINCE THE U.S. IS EXPECTED TO HAVE ALL OIL AT ABOUT WORLD PRICE BY OCTOBER 1981.
- OUR PROJECTIONS OF WORLD OIL PRICES AND THE IMPACT OF WINDFALL PROFIT TAX SUGGEST THE U.S. PRODUCER WILL GET ABOUT \$17/B FOR HIS OIL IN 1985.
- EVEN IF CANADIAN PRODUCERS WERE TO RECEIVE THEIR CURRENT SHARE OF PRICE INCREASES OF \$4 TO \$5/B AND CONTINUED TO RE-INVEST 90% OF THEIR CASH FLOW, THEIR INCOME WOULD STILL BE LOWER THAN THAT ENJOYED BY A U.S. PRODUCER UNDER THE WINDFALL PROFITS TAX LEGISLATION.

PRICE PER LITRE OF MOTOR GASOLINE (MAY 1980)



* MINUTES OF WORK PER LITRE MEASURED BY 4TH QTR. 1979
MANUFACTURING WAGES & GASOLINE PRICES.

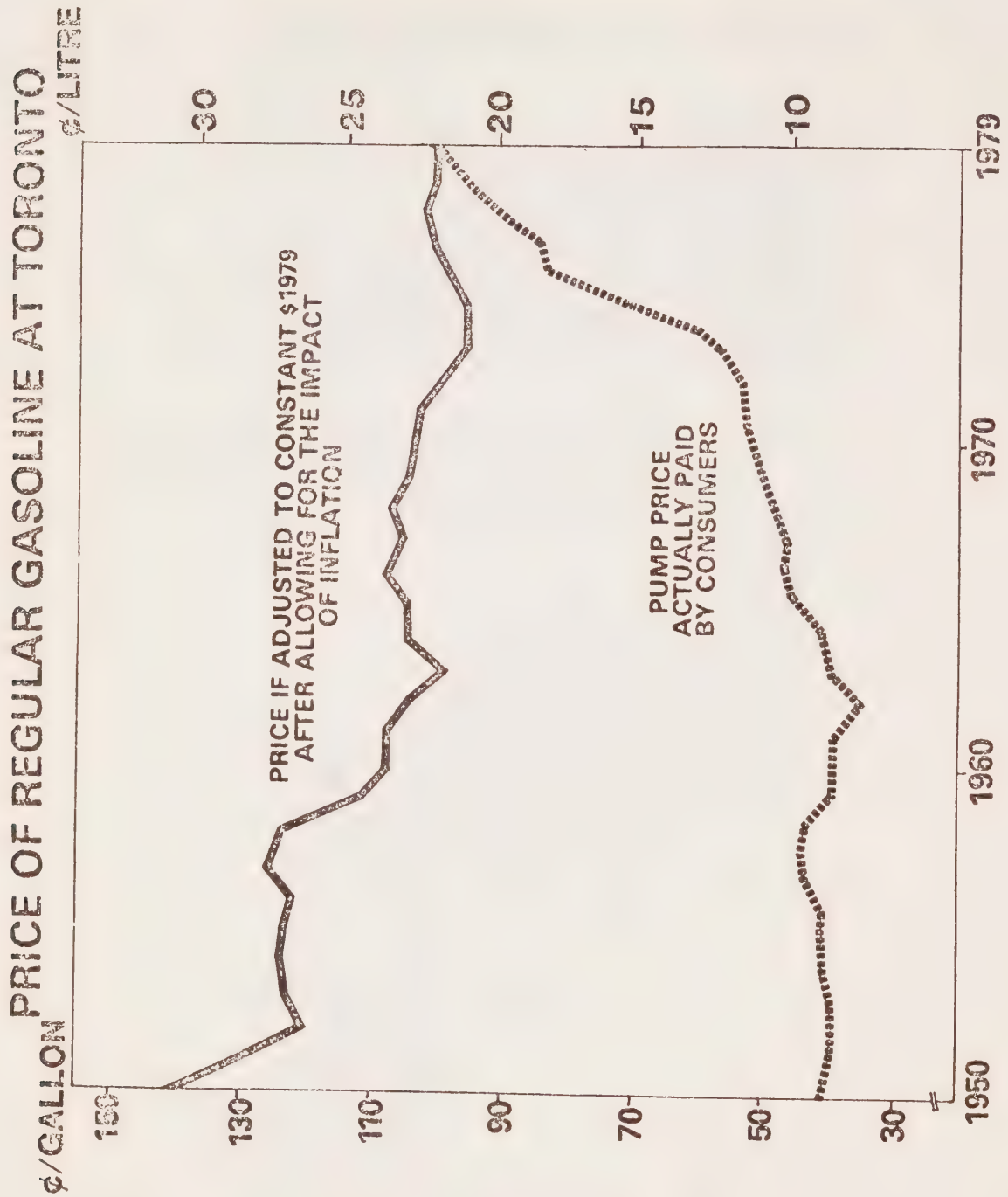
1979 CONSUMPTION OF MOTOR GASOLINE/CAPITA



CONSUMPTION FIGURES FOR FRANCE, W. GER., ITALY, U.K. & JAPAN
ARE BASED ON THE FIRST NINE MONTHS OF 1979.

GASOLINE PRICES AND PER CAPITA CONSUMPTION

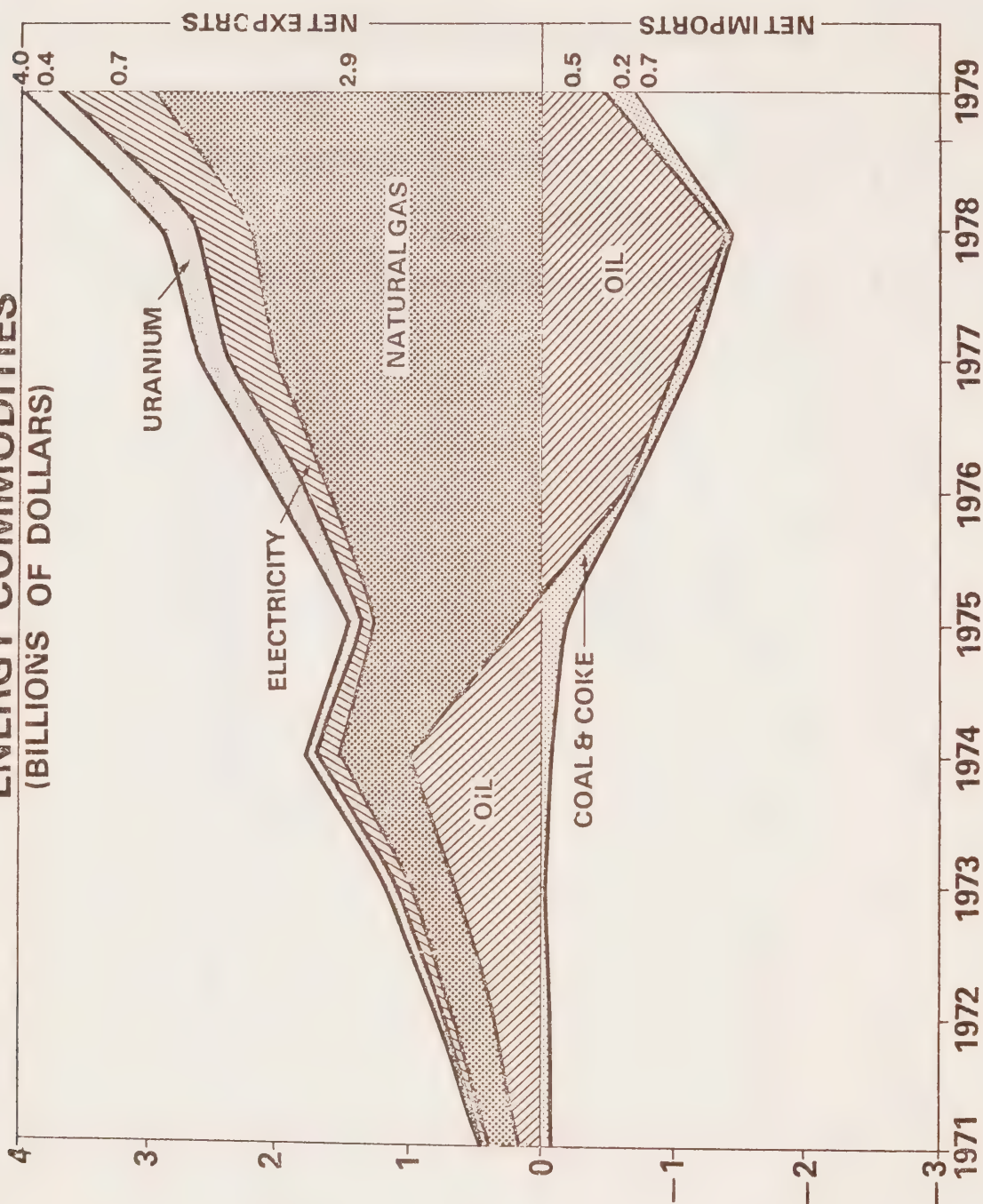
- CANADIAN GASOLINE PRICES ARE THE LOWEST IN THE INDUSTRIALIZED WORLD BOTH IN PRICE/LITRE AND IN MINUTES OF WORK.
- RECENT INCREASES IN U.S. PRICES CONTRIBUTED TO A DECLINE IN PER CAPITA CONSUMPTION IN 1979 OF 6.1% IN THAT COUNTRY WHILE CANADIAN CONSUMPTION WHICH WAS NOT AFFECTED BY LARGE PRICE INCREASES GREW BY 2.5% PER CAPITA.
- OVERALL CANADIAN GASOLINE PRICES ARE ABOUT ONE-THIRD OF THOSE IN OTHER COUNTRIES, AND PER CAPITA CONSUMPTION IN CANADA IS MORE THAN THREE TIMES HIGHER THAN IN COUNTRIES OUTSIDE NORTH AMERICA.



PRICE OF REGULAR GASOLINE AT TORONTO

- AFTER ALLOWING FOR INFLATION, THE COST OF REGULAR GASOLINE TO THE TORONTO CONSUMER HAS ACTUALLY DECLINED.
- TO THE END OF 1979, THE COST OF GASOLINE DECLINED IN REAL TERMS BY 30%.

CANADIAN TRADE BALANCES ENERGY COMMODITIES

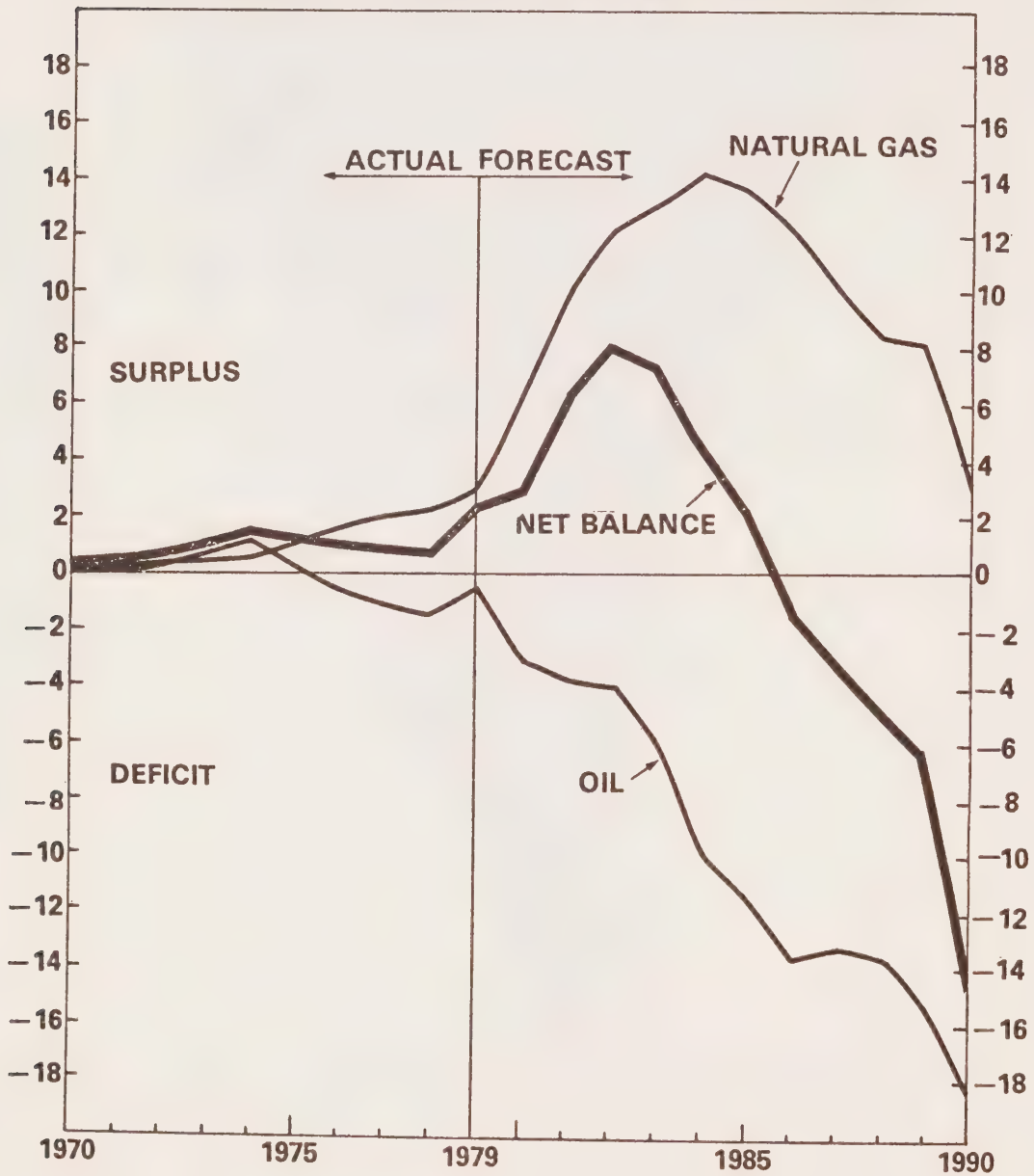


CANADIAN TRADE BALANCES IN ENERGY COMMODITIES

- OIL HAS DECLINED FROM MAKING A POSITIVE CONTRIBUTION TO CANADA'S TRADE BALANCE UP TO 1975, TO A NEGATIVE POSITION OF \$1.4 BILLION IN 1978, BUT THE DEFICIT WAS REDUCED IN 1979 DUE TO INCREASED SHIPMENTS OF DOMESTIC OIL FROM WESTERN CANADA TO EASTERN CANADA, REDUCING THE VOLUME OF IMPORTED OIL.
- EXPORTS OF NATURAL GAS, ELECTRICITY AND URANIUM HAVE MORE THAN COMPENSATED FOR THE REVERSAL OF INCOME FROM OIL.
- OVERALL, IN 1979, CANADA ENJOYED A NET POSITIVE ENERGY TRADE BALANCE OF \$3.3 BILLION.

NET FOREIGN TRADE BALANCE ON OIL & GAS ACCOUNTS

BILLIONS OF CURRENT (INFLATED) DOLLARS



NET FOREIGN TRADE BALANCE ON
OIL AND GAS ACCOUNTS

- THE BALANCE ON THE OIL ACCOUNT HAS BEEN NEGATIVE SINCE 1976 AND WILL DROP FURTHER AS DOMESTIC OIL PRODUCTION DECLINES.
- IN THE FORECAST PERIOD, PRODUCTION VOLUMES FROM ALSANDS AND COLD LAKE ARE INCLUDED WITHOUT WHICH THE OIL DEFICIT WOULD DECLINE MUCH MORE RAPIDLY.
- NATURAL GAS EXPORTS HAVE IN THE PAST MORE THAN OFFSET THE OIL DEFICIT AND, WITH RECENTLY AUTHORIZED EXPORTS INCLUDED, ARE EXPECTED TO MAINTAIN A POSITIVE NET BALANCE UNTIL 1986.
- BEYOND 1986, WITHOUT FURTHER GAS EXPORTS, THE NET BALANCE IS EXPECTED TO DECLINE PRECIPITOUSLY.

THE CANADIAN ECONOMY

- BALANCE OF PAYMENTS** — EACH OIL SANDS PLANT SAVES \$2 BILLION/YR.
- NEW AUTHORIZED GAS EXPORTS —
ADD \$2 BILLION IN 1981 AND \$4 BILLION IN 1982
- FEDERAL DEFICIT** — WORLD PRICES ELIMINATE COMPENSATION
SAVING \$2 BILLION/YEAR
- RESOURCE DEVELOPMENT CREATES ADDITIONAL
TAXABLE WEALTH
- ECONOMIC GROWTH** — NEW AUTHORIZED GAS EXPORTS WILL ADD
1 - 3% TO GNE
- OIL SELF-SUFFICIENCY INVESTMENTS
STIMULATE GROWTH
- UNEMPLOYMENT** — EACH OIL SANDS PLANT ADDS 10,000
CONSTRUCTION JOBS AND 8,000 PERMANENT
- INFLATION** — HIGHER ENERGY COSTS AND INCREASED
DEVELOPMENT WILL INCREASE INFLATION

BUT

INCREASES IN SUPPLY WILL REDUCE INFLATION
IN LONG TERM

THE CANADIAN ECONOMY

● AN AGGRESSIVE OIL AND GAS POLICY INCLUDING:

- ACCELERATED OIL SANDS
- FRONTIER OIL AND GAS EXPLORATION
- EXPORT OF SURPLUS NATURAL GAS

WOULD HAVE MANY BENEFICIAL EFFECTS ON THE CANADIAN ECONOMY.

-
- EACH OIL SANDS PLANT WOULD SAVE \$2 BILLION A YEAR FOR THE PURCHASE OF IMPORTED CRUDE OIL (AT TO-DAY'S PRICE LEVELS).
 - NEW AUTHORIZED NATURAL GAS EXPORTS RESULT IN AN INFLOW OF \$2 BILLION IN 1981 AND \$4 BILLION IN 1982.

-
- IF CANADIAN PRICES WERE AT WORLD LEVELS, THE FEDERAL GOVERNMENT WOULD SAVE \$2 BILLION A YEAR IN COMPENSATION.
 - THE ADDITIONAL WEALTH CREATION WOULD ALSO CREATE A LARGER TAX BASE.

-
- NEW AUTHORIZED GAS EXPORTS ESTIMATED TO ADD APPROXIMATELY 1-3% TO THE GNE THROUGH INITIAL AND MULTIPLIER EFFECTS.
 - FRONTIER AND OIL SANDS DEVELOPMENTS ALSO HAVE LARGE MULTIPLIER EFFECTS THEREBY STIMULATING GROWTH.

-
- EACH OIL SANDS PLANT ADDS ABOUT 10,000 CONSTRUCTION JOBS AND 8,000 PERMANENT.

-
- WHILE HIGHER ENERGY COSTS AND INCREASED DEVELOPMENT WILL INCREASE INFLATION, IN THE LONG TERM INCREASES IN ENERGY SUPPLY WILL ACT TO REDUCE INFLATION.

APPENDICE «9-A»

Le 11 juillet 1980

**DOCUMENT DE TRAVAIL À L'INTENTION DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES
ROBERT BLAIR****INTRODUCTION**

Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, je vous fais parvenir ces quelques notes à titre d'information en prévision de la réunion du 17 juillet.

En recevant votre invitation la semaine dernière, j'ai d'abord essayé d'imaginer de quelle façon nos companies pouvaient y répondre. Il m'est alors apparu que la meilleure formule serait que vous nous posiez des questions sur des sujets choisis par vous, je n'enverrais à l'avance que quelques observations personnelles sur les thèmes que vous étudiez.

Nos sociétés, de façon générale, n'adoptent pas toujours des positions globales sur des points de politique gouvernementale. Je pense donc préférable de me présenter à vous, en mon nom personnel, en faisant appel à mon expérience des sociétés, et vous donner quelques idées personnelles. Les notes qui suivent ont été rédigées dans cet esprit.

INFORMATION GÉNÉRALE CONCERNANT NOS ACTIVITÉS

Certains des membres de votre Comité connaissent déjà nos sociétés mais je préfère tout de même rappeler ici que je suis président et administrateur de l'Alberta Gas Trunk Line Company et de la Husky Oil Ltd.

J'ai donc à diriger au Canada un certain nombre d'activités relevant des secteurs de nos sociétés et de leurs filiales et dont vous trouverez une liste ici. Ces fonctions de direction, j'en partage la responsabilité avec des collègues de nos compagnies et, dans certains cas, avec d'autres compagnies (j'ai cité les plus importantes entre parenthèses). Voici donc une liste de ces activités:

- en Alberta, production et commercialisation à l'échelle mondiale du méthanol (avec Allarco)
- en Alberta, construction du complexe pétrochimique d'envergure mondiale à base d'éthylène (avec Dow, Dome, Shell),
- Dans l'ouest de la Saskatchewan et dans l'est de l'Alberta, intensification de la production commerciale à partir des réserves de pétrole lourd exploitées par Lloydminster.
- en Saskatchewan, exécution d'un projet de raffinerie de pétrole lourd,
- construction de la quatrième usine de l'Alberta Oil Sands (avec Pétro-Canada)
- prolongation du système de transport de gaz naturel à l'est de Montréal, à travers le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse (avec TransCanada)
- construction du pipe-line de gaz naturel au départ de l'Alaska, incluant une dérivation à Dempster à travers le Yukon et les territoires du Nord-Ouest, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan (avec Westcoast Transmission)
- extension et exploitation du réseau de puits de gaz naturel de l'Alberta
- lancement de l'Arctic Pilot Project, des Îles Arctiques jusqu'à un terminal situé dans l'est du Canada (avec Pétro-Canada, Dome)
- application d'une technologie de pointe au Canada (acheté à Lockheed Corporation)
- En Nouvelle-Écosse obtention de méthane à partir des ressources de houille
- A Terre-Neuve, extraction de tourbe (en collaboration avec Memorial University)
- étude des possibilités de conversion de la houille en pétrole liquide.

Pour cette première liste, nos sociétés peuvent témoigner devant un comité parlementaire à titre de dirigeants des opérations, expliquer les travaux en cours et répondre aux questions et aux suggestions.

Dans une seconde liste, vous trouverez la gamme d'activités industrielles auxquelles nous participons, et pour lesquelles nous ne pouvons donner un avis qu'à titre de participants parmi d'autres. Voici cette liste:

- production de gaz naturel en Alberta,
- prospection pétrolière classique et exploitation au Canada, aux États-Unis et à l'étranger,
- raffinage du pétrole dans l'ouest du Canada et aux États-Unis,
- commercialisation des dérivés du pétrole et notamment de l'asphalte dans l'ouest du Canada et aux États-Unis,
- exportation de gaz naturel, et
- production de matériel et d'équipement à base d'acier.

Ayant eu du succès ou nous étant maintenus dans certains de ces secteurs, nous sommes l'une des 12 plus grandes sociétés canadiennes par notre production ou l'importance de nos projets en cours. D'un point de vue régional, nous sommes l'une des deux ou trois plus grandes sociétés canadiennes dont le siège social n'est ni à Toronto ni à Montréal (le nôtre est à Calgary), et l'un des groupes dont les projets et les activités s'étendent à travers tout le Canada, du sud de l'Arctique et de l'Est à l'Ouest.

REMARQUES GÉNÉRALES

Environ une semaine avant la réunion à laquelle je dois participer, j'ai reçu de M. Cocks, le greffier, les comptes rendus de cette série de séances du Comité auxquelles ont pu témoigner: MM. Ian Stewart, Bouey, Charron et ses associés, Beigie et Dodson, et finalement M. Neufeldt. J'aimerais également pouvoir prendre connaissance du témoignage de M. Michael Cohen.

Suivant l'exemple de Ian Stewart, je commencerai par un certain nombre de considérations et de constatations d'ordre général, pour m'attacher ensuite à l'étude des facteurs régionaux.

Si vous le permettez, je ferai donc mes commentaires généraux dans cet ordre:

1. Le Canada dispose d'une base très large pour développer une économie de croissance au cours des années 80.

Les plus évidents de nos avantages sont nos ressources minières, l'étendue de notre territoire agricole et l'abondance des réserves d'eau et d'air.

Un second élément, tout aussi positif mais auquel il est fait moins souvent allusion, est celui de l'extension des services publics qui ont permis de mettre en place un vaste réseau de moyens de transport, de communications, ainsi que des services de santé publique et d'éducation, le tout dans un climat d'ordre et de paix sociale. Toute cette infrastructure a nécessité des dépenses qui, à ce jour, sont pour l'essentiel amorties. Pour toutes ces raisons, le Canada devrait en principe attirer les investissements et les projets de tous genres, et il devrait y être facile de disposer rapidement d'une force de travail compétente, experte et énergique.

Je pense d'autre part que les inconvénients dûs au climat et aux dimensions du pays peuvent être plus que compensés par le degré d'organisation et la maturité du corps social.

2. Les problèmes intérieurs auxquels nous faisons face en 1980 ne semblent être de nature accidentelle, reflétant le caractère de notre histoire et non, à mon sens, insoluble.

N'oublions pas que nous continuons, en 1980, à payer le prix d'une implantation industrielle d'échelle trop réduite, conçue pour desservir un marché local, que nous continuons à souffrir du contrôle par l'étranger de la gestion de

larges secteurs de notre production, que la gestion de nos affaires s'avère inadaptée aux normes de la concurrence internationale et que d'autres faiblesses de cet ordre grèvent notre industrie et notre commerce.

L'action du gouvernement trop souvent subit des influences de politiques à très court terme et aussi de rivalités entre ministères de différents paliers de gouvernements, parfois à un même palier du même gouvernement, ce qui favorise peu le bien public.

Troisièmement, les gouvernants et les hommes d'affaires canadiens ont du mal à collaborer de façon aussi efficace que dans certains autres pays. Je pense en particulier que nous pratiquons trop au Canada, le cloisonnement des intérêts professionnels aux dépens de l'intérêt national.

J'ai toutefois la conviction que ces faiblesses seront résorbées dès qu'un consensus national se développera.

3. Il est encore temps de mettre sur pied une nation homogène, même si, comme toujours, c'est une question de temps et que le temps passe, mais avec prudence et sagesse nous y arriverons.

4. Je pense d'autre part qu'il risque fort de se poser un problème au niveau international, si grave que j'y consacrerai une attention plus particulière. M. Ian Stewart y a d'ailleurs fait allusion à la suite d'une question posée par le sénateur Austin le 27 mai.

Le sénateur Austin a demandé en effet s'il était possible d'institutionnaliser «le marchandage entre l'OPEP et l'OCDE» et M. Stewart a répondu entre autres: «Quant à la perspective effroyable de l'incapacité d'équilibrer l'offre et la demande de pétrole en 1985, avec un déficit de 3 millions de barils par jour, entraînant une hausse exorbitante des prix ou des pénuries qui toucheront la plupart des nations, il est extrêmement difficile de la programmer de façon analytique. En fait, vous évoquez une conjoncture mondiale très grave.»

Je pense qu'un tel événement risque de se produire au cours des années 80 et qu'un planificateur réaliste, au gouvernement ou dans le privé, ne ferait pas preuve de pessimisme, mais bien de sang-froid, en intégrant cette probabilité dans ses calculs.

LES QUESTIONS RÉGIONALES

5. L'essentiel du problème qui se pose n'est pas celui d'une opposition entre l'Ontario et les provinces de l'Ouest productrices de pétrole, mais bien plutôt celui du maintien du niveau des affaires dans le «triangle d'or» délimité par Sarnia/Windsor jusqu'à l'est de Montréal, ceci malgré la croissance des Prairies, déjà bien avancée, et celle à venir des provinces Maritimes.

6. Même si les chiffres montrent que l'Alberta est à la tête du pays, suivie par la Saskatchewan, il est remarquable que l'on continue à vivre de façon tout aussi confortable et riche que par le passé, si ce n'est plus, dans le «triangle d'or» ou la région de Vancouver/Victoria. Les avantages d'une vie dans les Prairies ne sont pas ceux de la facilité ni de la richesse acquise.

7. L'industrie a besoin d'évoluer et de se reconverter. Les schémas de l'emploi changent tout le temps, les modes d'investissement et les technologies aussi. Un des éléments de l'efficacité du capitalisme c'est que les usines désuètes ne peuvent survivre, et que les nouvelles unités de production évoluent grâce à l'épreuve de la concurrence.

8. Alors qu'au cours des années 50 le Canada était un des pays rêvés pour les investissements et les placements étrangers, nous avons perdu de vue à quel point il pouvait être important pour l'avenir d'une province ou d'une région que les grandes compagnies y aient ou non leur siège social. Je pense que la région ou la collectivité où certaines grandes sociétés ont élu domicile disposent d'un atout majeur et d'un stimulant important.

9. Nous avons d'autre part ignoré pendant longtemps que dans de nombreuses régions et territoires canadiens, la population permanente était et restera pendant longtemps constituée d'«autochtones», indiens ou inuit. Ce sont vraisemblablement les seuls sur lesquels nous puissions compter pour occuper en permanence ces territoires.

Monsieur le président, j'espère que ces remarques permettront de susciter certaines questions sur des sujets que votre Comité juge importants; nous nous tenons d'autre part à la disposition de votre Comité pour toute information ultérieure, sous quelque forme que ce soit.

APPENDICE «9-B»

LE PÉTROLE ET LE GAZ CANADIENS: APERÇU GÉNÉRAL

**TABLEAUX D'INFORMATION
EN VUE DE LA COMPARUTION
DEVANT LE COMITÉ SÉNATORIAL
PERMANENT DES FINANCES
NATIONALES**

OTTAWA, LE 17 JUILLET 1980

SHELL CANADA LIMITÉE

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

CANADA—DEMANDE EN COMBUSTIBLES PRIMAIRES

RÉSERVES TRADITIONNELLES DES RÉGIONS PRODUCTRICES
CANADIENNES

LA LUTTE POUR L'AUTOSUFFISANCE ÉNERGÉTIQUE

LE GAZ NATUREL: POSSIBILITÉS DE LIVRAISON ET DEMANDE

SCÉNARIOS PRÉVUS PAR LA CPA CONCERNANT LES INVESTISSE-
MENTS PAR LE SECTEUR PRIVÉLIQUIDITÉS NÉCESSAIRES POUR METTRE EN OEUVRE LE PRO-
GRAMME D'INVESTISSEMENT—PRÉVISION DE LA CPA

DÉPENSE D'INVESTISSEMENT DE L'INDUSTRIE PÉTROLIÈRE

PROJET MINIER DE LA SOCIÉTÉ ALSANDS—POINTS SAILLANTS

PROJET ALSANDS—EMPLOI

IMPACT SUR LES AUTRES PROVINCES DES INVESTISSEMENTS EN
MATIÈRE D'ÉNERGIE EN ALBERTA

CANADA—PRIX COMPARATIFS DU PÉTROLE

PARTAGE COMPARATIF DES RECETTES PROVENANT DE LA
VENTE DU PÉTROLEPARTAGE DES RECETTES PROVENANT DE LA VENTE DU PÉTRO-
LE—ÉTATS-UNIS/CANADA

PRIX DE L'ESSENCE ET CONSOMMATION PAR HABITANT

PRIX DE L'ESSENCE RÉGULIÈRE À TORONTO

BALANCE COMMERCIALE DU CANADA AU CHAPITRE DES PRO-
DUITS ÉNERGÉTIQUESBALANCE NETTE DU COMMERCE EXTÉRIEUR AU CHAPITRE DU
PÉTROLE ET DU GAZ NATUREL

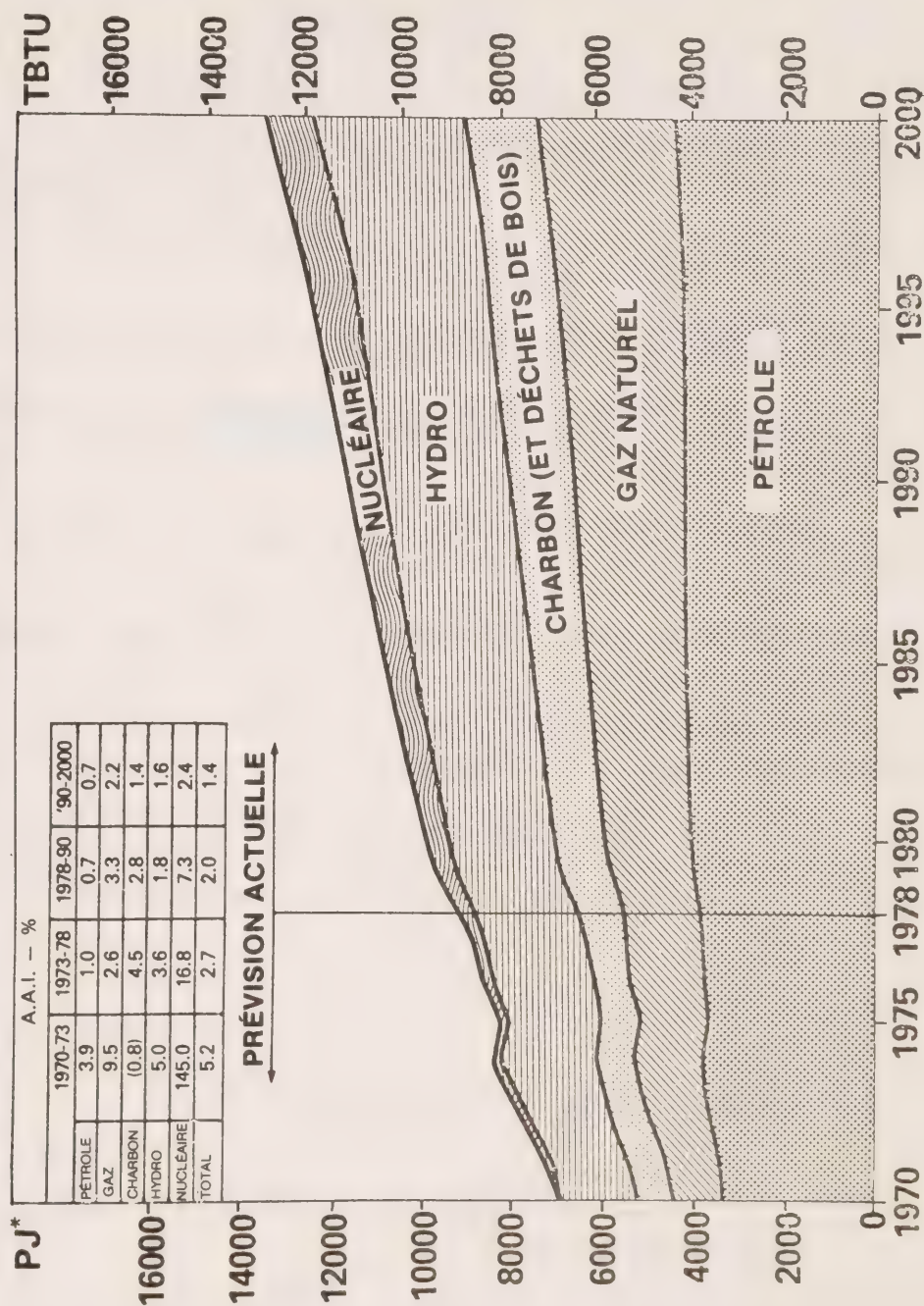
L'ÉCONOMIE CANADIENNE

INTRODUCTION

- LE PÉTROLE ET LE GAZ NATUREL SONT ESSENTIELS AU CANADA; ILS FOURNISSENT PRÈS DES DEUX TIERS DE L'APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE DU PAYS, ET CE RAPPORT NE DIMINUERA QUE DE TRÈS PEU SEULEMENT AVEC LE TEMPS.
- DE PLUS, L'EXPLORATION, LA MISE EN VALEUR, LE RAFFINAGE ET LA MISE EN MARCHÉ DE CES COMBUSTIBLES CONSTITUENT UN STIMULUS ÉCONOMIQUE IMPORTANT.
- LE CANADA EST PRESQUE ASSURÉ DE SON AUTONOMIE EN GAZ NATUREL JUSQU'À BIEN DES ANNÉES APRÈS LE DÉBUT DU SIÈCLE PROCHAIN, MAIS IL COMPTE PRÉSENTEMENT SUR DES IMPORTATIONS DONT LA SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT EST PRÉCAIRE POUR COMBLER 25% DE SES BESOINS EN PÉTROLE.
- HEUREUSEMENT, LE CANADA PEUT ASPIRER À L'AUTONOMIE EN MATIÈRE DE PÉTROLE ÉGALEMENT, POURVU QU'IL METTE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES
 - DE CONSERVATION,
 - DE REMPLACEMENT DU PÉTROLE PAR D'AUTRES COMBUSTIBLES,
 - D'INVESTISSEMENTS MASSIFS AU CANADA PAR L'INDUSTRIE PÉTROLIÈRE POUR DÉCOUVRIR, METTRE EN VALEUR ET TRANSPORTER DE NOUVEAUX APPROVISIONNEMENTS EN PÉTROLE ET EN GAZ.
- CEPENDANT, ON NE S'ENTEND PAS SUR LES MOYENS À PRENDRE POUR ATTEINDRE À L'AUTONOMIE DANS TOUS LES SECTEURS ÉNERGÉTIQUES. CELA N'EST PAS ÉTONNANT, CAR
 - LES SOMMES D'ARGENT EN CAUSE SONT ÉNORMES
 - LES INTÉRÊTS À DÉFENDRE SONT TELLEMENT NOMBREUX, TANT DU CÔTÉ DE LA CONSOMMATION QUE DE LA PRODUCTION
 - C'EST UN PROBLÈME POLITIQUE TRÈS DÉLICAT, ÉTANT DONNÉ QUE LA POPULATION CONSIDÈRE MAINTENANT L'APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE À BON MARCHÉ COMME UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE SON MODE DE VIE.
- EN CONSÉQUENCE, LA QUESTION DE L'AUTONOMIE ÉNERGÉTIQUE DOIT ÊTRE PLACÉE DANS LE CONTEXTE DES OBJECTIFS ET DES PRIORITÉS DE NOTRE PAYS.
- CE QU'IL FAUT, CE SONT DES ACCORDS À LONG TERME SUR LE PRIX DU PÉTROLE, LE PARTAGE DES REVENUS, LES RÈGLEMENTS FRONTALIERS ET LE DÉVELOPPEMENT DES SABLES PÉTROLIFÈRES POUR STABILISER L'INDUSTRIE PÉTROLIÈRE.
- LE BESOIN DE RÉSOUDRE CES QUESTIONS ET DE METTRE EN ŒUVRE LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUE QU'IL FAUT DEVIENT PRESSANT.

CANADA

DEMANDE EN COMBUSTIBLES PRIMAIRES



* PETA (10¹⁵) JOULES

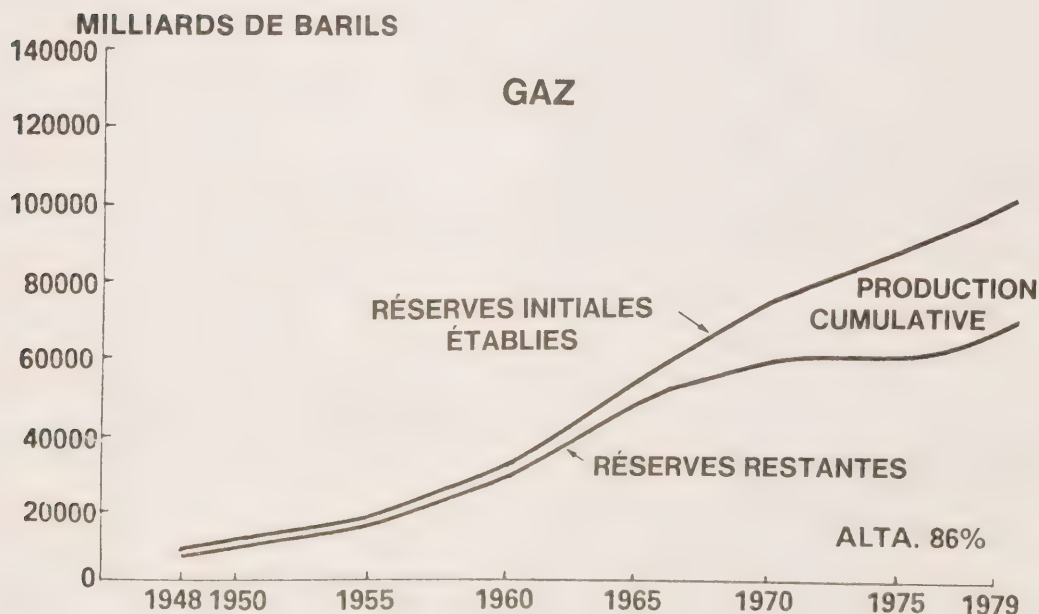
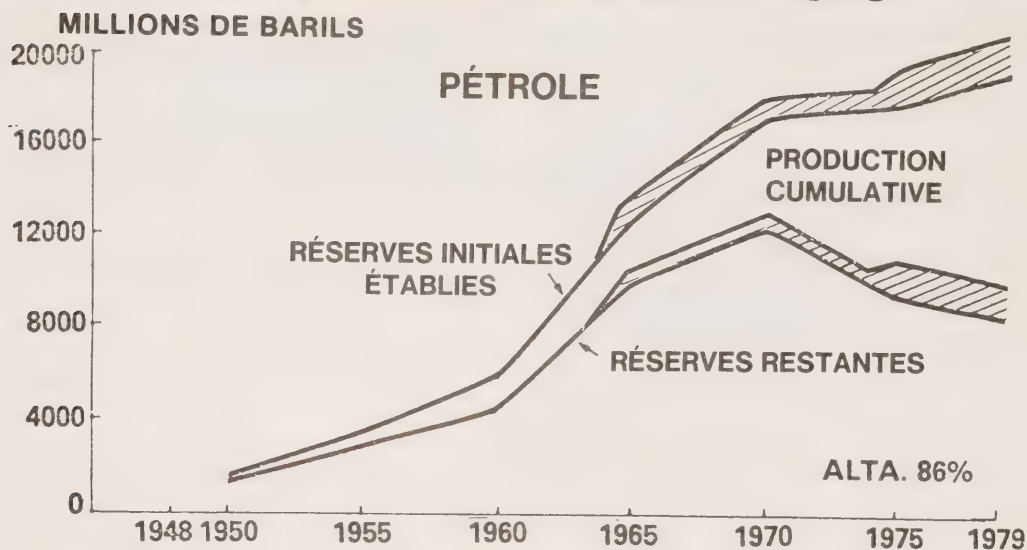
CANADA—DEMANDE EN COMBUSTIBLES PRIMAIRES

- TOUT COMME LE RESTE DU MONDE, LE CANADA COMPTE ÉNORMÉMENT SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ (DANS UNE PROPORTION DE 63 % CONTRE 73 % POUR LE RESTE DU MONDE).
- LE CANADA A L'AVANTAGE DE POSSÉDER D'ÉNORMES RESSOURCES HYDRO-ÉLECTRIQUES (PRÉSENTEMENT 24 % DE L'ÉNERGIE PRIMAIRE), ET ON PRÉVOIT QUE CE RAPPORT SE MAINTIENDRA.
- LA PART DU PÉTROLE AUGMENTERA MOINS RAPIDEMENT QUE LE TAUX D'ENSEMBLE ET, EN CONSÉQUENCE, ON PRÉVOIT QUE LA PART DE PÉTROLE BAISSERA.
- LA PART DU GAZ NATUREL DEVRAIT AUGMENTER UN PEU PENDANT UN CERTAIN TEMPS.
- LA PART DU CHARBON AUGMENTERA ASSEZ LENTEMENT. ON PRÉVOIT UNE CROISSANCE MODÉRÉE SEULEMENT POUR LES RESSOURCES RENOUVELABLES COMME LES DÉCHETS DE BOIS QUI SONT COMBINÉS AU CHARBON DANS LE TABLEAU.
- L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE DEVRAIT, SELON LES PRÉVISIONS, FAIRE DES PROGRÈS RAPIDES, PARTICULIÈREMENT EN ONTARIO.
- LE PÉTROLE ET LE GAZ REPRÉSENTENT ENCORE PRÈS DE 60 % DE LA DEMANDE D'ÉNERGIE PRIMAIRE POUR L'AN 2000.
- LES TAUX DE CROISSANCE GLOBALE EN MATIÈRE ÉNÉGETIQUE DEVRAIENT S'ABAISSE À PRÈS DE 2 %, SOIT À MOINS DE LA MOITIÉ DES TAUX ANTÉRIEURS.
- LES EFFORTS DE CONSERVATION PEUVENT LIMITER L'ACCROISSEMENT DE LA DEMANDE EN RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES, MAIS IL FAUT UNE CROISSANCE ABSOLUE POUR PROVOQUER UN ACCROISSEMENT ÉCONOMIQUE PLUS MARQUÉ, PRINCIPALEMENT DANS LE SECTEUR INDUSTRIEL.

	VENTILATION—%				
	<u>1960</u>	<u>1973</u>	<u>1978</u>	<u>1990</u>	<u>2000</u>
PÉTROLE	47	46	43	37	34
GAZ	10	18	18	21	23
CHARBON	15	8	9	10	10
HYDRO	27	24	25	24	24
NUCLÉAIRE	-	2	3	6	7
RESSOURCES RENOUVELABLES (Y COMPRIS LES DÉCHETS DE BOIS)	1	2	2	2	2

CANADA

RÉSERVES D'HYDROCARBURES DES RÉGIONS PRODUCTRICES



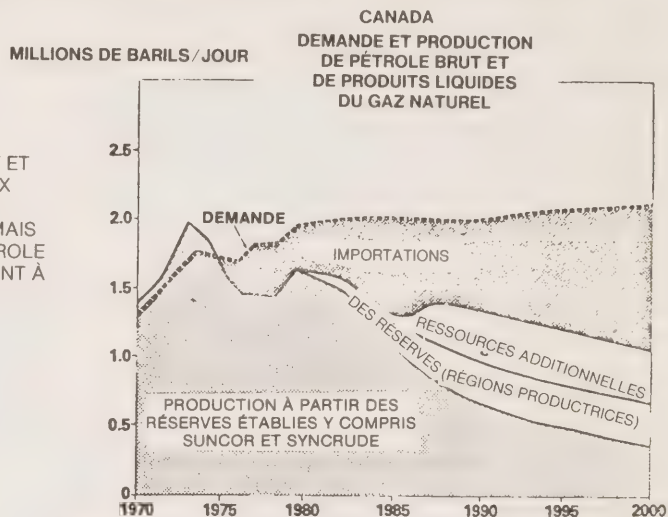
RÉSERVES TRADITIONNELLES DES RÉGIONS PRODUCTRICES CANADIENNES

- LES RÉSERVES DE PÉTROLE TRADITIONNELLES ONT AUGMENTÉ ENTRE 1950 ET 1970, MAIS ELLES SE SONT MISES À BAISSER DEPUIS 1970, ÉTANT DONNÉ LE RYTHME DE LA PRODUCTION QUI EXCÉDAIT CELUI DES NOUVELLES DÉCOUVERTES.
- LA RÉGION OMBRAGÉE MONTRE LES RESSOURCES ADDITIONNELLES DES DÉCOUVERTES PAR SYNCRUDE ET SUNCOR, CALCULÉES AU TAUX DE 25 FOIS LA CAPACITÉ DE PRODUCTION ANNUELLE DE L'USINE.
- PAR AILLEURS, LES RÉSERVES DE GAZ AUGMENTENT, SPÉCIALEMENT DEPUIS 1976, SUITE À L'ADOPTION DE MESURES INCITATIVES.
- EN 1979, ON A DÉCOUVERT 5.3 BILLIONS DE PI^3 DE GAZ DANS LES RÉGIONS PRODUCTRICES EN COMPARAISON D'UNE PRODUCTION DE 2.7 BILLIONS DE PI^3 .

6. LA LUTTE POUR L'AUTOSUFFISANCE ÉNERGÉTIQUE

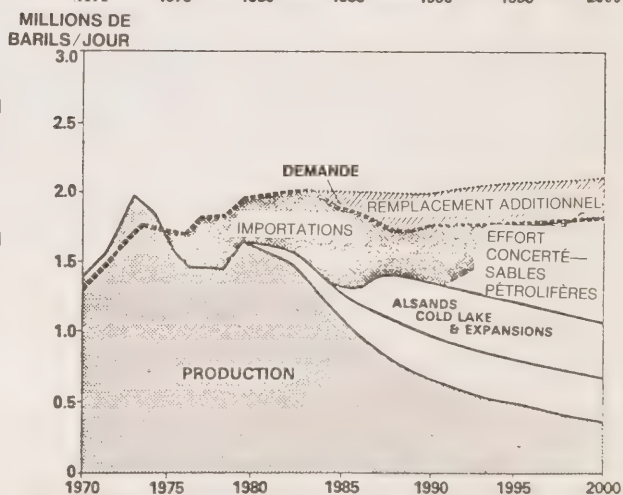
1 HYPOTHÈSE DE BASE

MALGRÉ LES PROGRAMMES DE CONSERVATION, DE REMPLACEMENT ET LES PROJETS ACTUELS RELATIFS AUX USINES DE TRAITEMENT DES SABLES PÉTROLIFÈRES, ON NE PARVIENT JAMAIS À L'AUTONOMIE EN MATIÈRE DE PÉTROLE BRUT. LES IMPORTATIONS CONTINUENT À AUGMENTER.



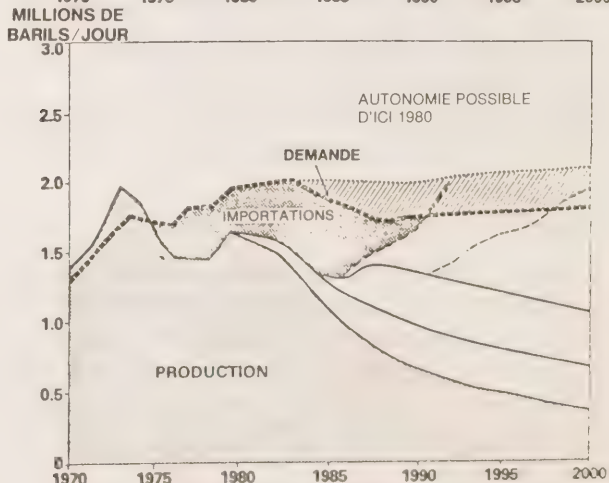
2 HYPOTHÈSE INTERMÉDIAIRE

DES EFFORTS ACCRUS DE CONSERVATION ET DE REMPLACEMENT PERMETTENT UNE CROISSANCE ZÉRO DE LA DEMANDE DE PÉTROLE BRUT. LA MISE EN VALEUR DES SABLES PÉTROLIFÈRES EST ACCÉLÉRÉE ET DES USINES SONT AMÉNAGÉES EN PLUS GRAND NOMBRE. MALGRÉ CELA, ON NE PARVIENT PAS À L'AUTONOMIE AVANT PRÈS DE L'AN 2000.



3 HYPOTHÈSE ABSOLUE

DE GRANDS EFFORTS SONT ACCOMPLIS DANS LES RÉGIONS PIONNIÈRES. UN CERTAIN SUCCÈS À LA FIN DES ANNÉES 80. ON ENCOURAGE LA RÉCUPÉRATION TERTIAIRE. ON ATTEINT À L'AUTONOMIE D'ICI 1990 ET ON LA MAINTIENT.



LA LUTTE POUR L'AUTOSUFFISANCE ÉNERGÉTIQUE

- LES PERSPECTIVES CANADIENNES DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE DE PÉTROLE BRUT JUSQU'EN L'AN 2000 FIGURENT SUR LE PREMIER DIAGRAMME.

LA DEMANDE

- EN 1979, LA DEMANDE CANADIENNE DE PÉTROLE QUI A ÉTÉ LA PLUS FORTE DES NATIONS INDUSTRIALISÉES, A MALHEUREUSEMENT DÉPASSÉ LES 4%. MALGRÉ CELA, NOUS PRÉDISONS AVEC OPTIMISME QUE POUR LES RAISONS SUIVANTES LES TAUX DE CROISSANCE À LONG TERME DIMINUERONT JUSQU'À ½ % PAR AN JUSQU'EN L'AN 2000:

- CONSERVATION ACCRUE
- REMPLACEMENT DU PÉTROLE PAR D'AUTRES COMBUSTIBLES
- CROISSANCE ÉCONOMIQUE PLUS LENTE

- ON A DÉJÀ RÉDUIT À 110 MILLIONS DE BARILS PAR JOUR L'EXPORTATION VERS LES ÉTATS-UNIS DE BRUT LOURD QUI NE PEUT ACTUELLEMENT ÊTRE TRAITÉ DANS LES RAFFINERIES CANADIENNES. IL EST PROBABLE QUE CES EXPORTATIONS SERONT GRADUELLEMENT SUPPRIMÉES.

LA PRODUCTION

- EN 1979, LE CANADA A PRODUIT À PLEINE CAPACITÉ 1,6 MILLION B/J DE BRUT MAIS EN A CONSOMMÉ 20% OU ENVIRON 350 000 B/J DE PLUS, SOIT 1,95 MILLION B/J. DES EXPORTATIONS NETTES DE PÉTROLE DE 100 000 B/J ONT EN PARTIE CONTREBALANCÉ CE DÉFICIT ET ONT RÉDUIT À 250 000 B/J LA QUANTITÉ DE PÉTROLE QUI NOUS MANQUE.

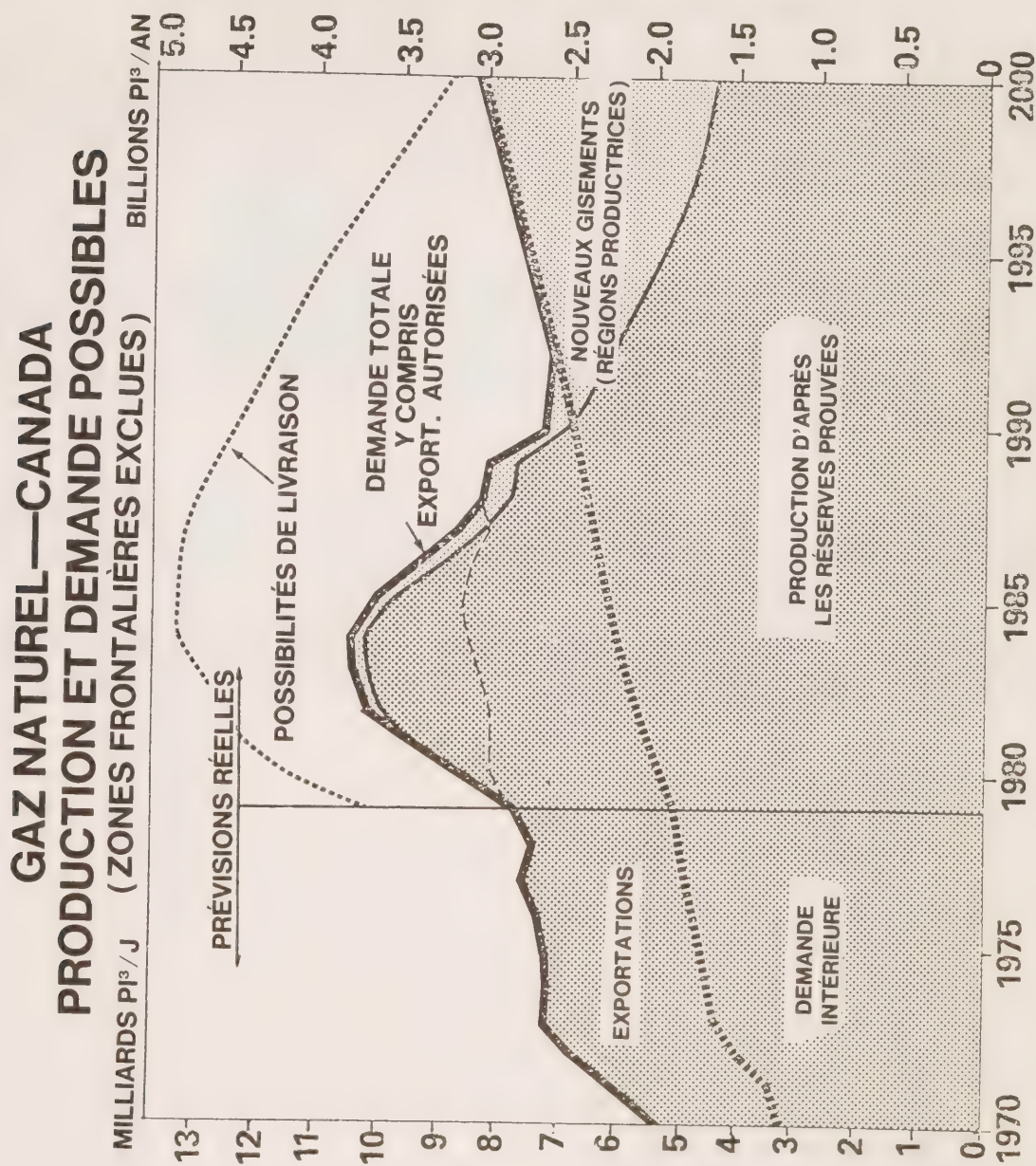
- LE NOUVEAU GOUVERNEMENT N'A PAS DE POLITIQUE D'AUTOSUFFISANCE EN MATIÈRE D'ÉNERGIE, MAIS LE GOUVERNEMENT CONSERVATEUR ANTÉRIEUR S'EST ENGAGÉ, À TOKYO, À MAINTENIR SES IMPORTATIONS NETTES à 600 MILLIONS B/J EN 1985. CET OBJECTIF SERA DIFFICILE À RÉALISER. D'AUTANT QUE MÊME AVEC LES PROJETS *ALSANDS* ET *COLD LAKE* QUI ENTRERONT EN SERVICE EN 1986-1987, LES EXPORTATIONS CONTINUERONT À CROÎTRE APRÈS UNE BRÈVE PÉRIODE DE STABILISATION.

- COMME ON PEUT LE CONSTATER SUR LE DEUXIÈME DIAGRAMME, LA DEMANDE CANADIENNE DE PÉTROLE POURRAIT ÊTRE RÉDUITE DE BEAUCOUP ET SANS RATIONNEMENT SI ON CHERCHAIT DE FAÇON CONCERTÉE À RÉÉDUIRE AU MINIMUM L'ENTRÉE DE BRUT DE RAFFINERIE PAR:

- LA SUPPRESSION DE L'ÉCRÉMAGE DU BRUT
- LE PROLONGEMENT DES GAZODUCS
- LE RAFFINAGE PLUS POUSSÉ DU MAZOUT LOURD
- LE REMPLACEMENT DU PÉTROLE PAR DU GAZ DE PÉTROLE LIQUÉFIÉ QUI EST EXPORTÉ À L'HEURE ACTUELLE
- UNE CONSERVATION PLUS POUSSÉE

- SI ON FAISAIT ÉGALEMENT UN EFFORT CONCERTÉ POUR METTRE EN VALEUR LES SABLES BITUMINEUX, LE CANADA POURRAIT ÊTRE AUTOSUFFISANT AVANT L'AN 2000.

D'APRÈS LE TROISIÈME DIAGRAMME, ON VOIT QUE POUR PROGRESSER SUR LA ROUTE DE L'AUTOSUFFISANCE JUSQUE VERS 1990, IL FAUDRA ABSOLUMENT DÉCOUVRIR ET METTRE RAPIDEMENT EN VALEUR DE GRANDES NAPPES DE PÉTROLE FRONTALIÈRES ET POUSSER D'AVANTAGE LA RÉCUPÉRATION DANS LE TERTIAIRE (ESSENTIELLEMENT LA RÉCUPÉRATION THERMIQUE DE L'HUILE LOURDE).



LE GAZ NATUREL: POSSIBILITÉS DE LIVRAISON ET DEMANDE

- LE CANADA EST DANS UNE BIEN MEILLEURE POSTURE PAR RAPPORT AU GAZ NATUREL QUE PAR RAPPORT AU PÉTROLE. LE DIAGRAMME ILLUSTRE QUELLES SONT LES POSSIBILITÉS DE LIVRAISON (À L'EXCLUSION DES RÉGIONS FRONTALIÈRES) ET LES PERSPECTIVES DE LA DEMANDE; CETTE DERNIÈRE EST ACTUELLEMENT PLUS FORTE PAR SUITE DE L'AUTORISATION RÉCENTE D'EXPORTER 3,75 BILLION P³ SUPPLÉMENTAIRES DE GAZ VERS LES ÉTATS-UNIS.

- LA DEMANDE

—D'ICI L'AN 2000, ON ESCOMPTE UNE CROISSANCE MOYENNE DE 2,4% PAR ANNÉE DE LA DEMANDE INTÉRIEURE, CHIFFRE QUI TIEN COMPTE DE L'ACCÉLÉRATION DU REMPLACEMENT DU PÉTROLE PAR LE GAZ EN ONTARIO ET AU QUÉBEC, REMPLACEMENT QU'UN PROJET DE PROLONGEMENT DU GAZODUC JUSQU'À QUÉBEC ET UNE FIXATION DES PRIX INCITANT À AUGMENTER LE VOLUME DES VENTES FAVORISERAIENT.

- L'OFFRE

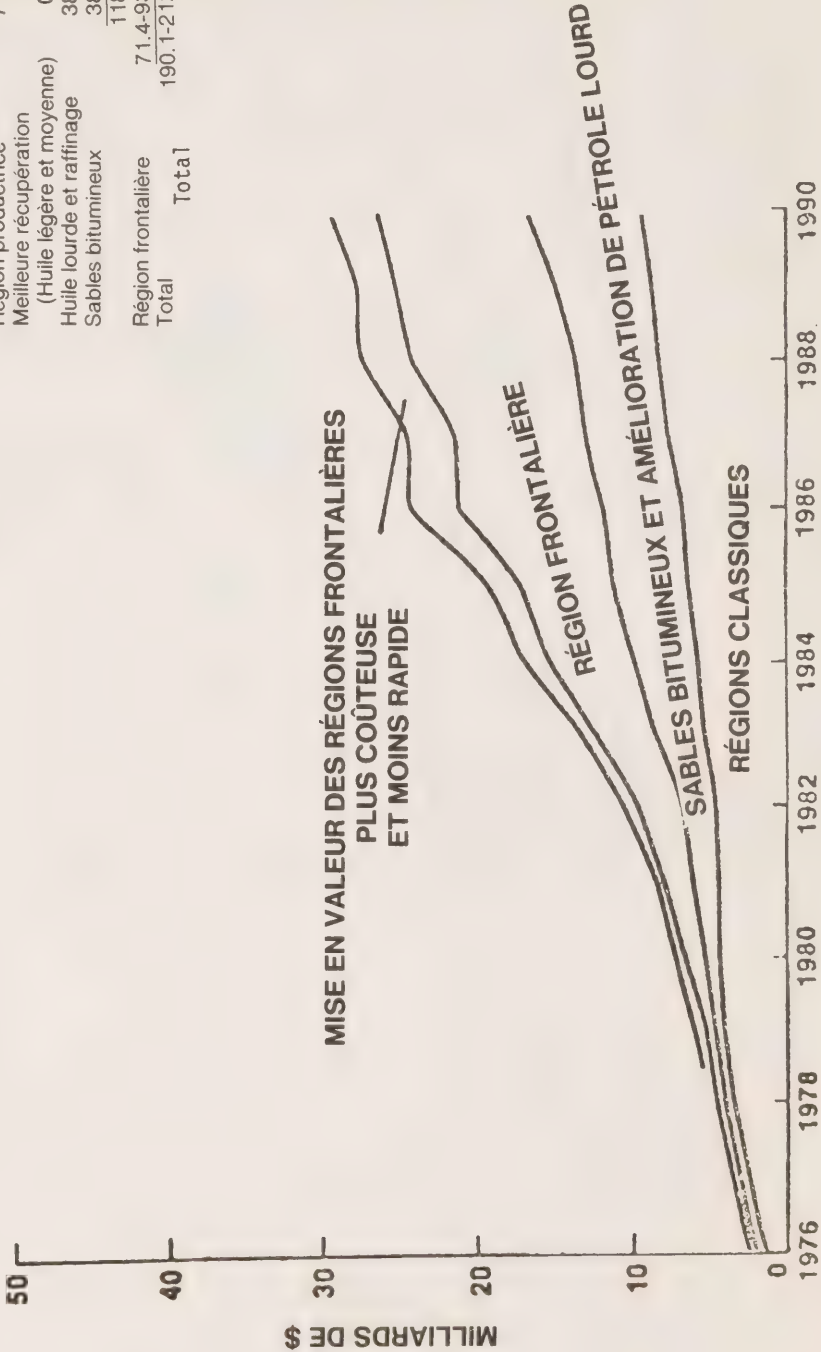
—L'APPROVISIONNEMENT ACTUEL ET PRÉVU DE GAZ NATUREL EST DE 30 À 40% SUPÉRIEUR À LA DEMANDE, EXPORTATIONS INCLUSES (L'APPROVISIONNEMENT COMPREND L'ÉVALUATION DES RÉSERVES ET LA DÉCOUVERTE DE NOUVELLES NAPPES).

—CELA SIGNIFIE QU'ON N'AURA PAS BESOIN DES RÉSERVES DE GAZ FRONTALIÈRES (17 BPC PROUVÉES ET 75 BPC POSSIBLES), AVANT PRESQUE L'AN 2000, MAIS ON PRÉVOIT QUE CE GAZ ATTEINDRA LE MARCHÉ (D'ABORD POUR EXPORTATION) VERS 1990.

SCÉNARIOS D'INVESTISSEMENT PAR L'INDUSTRIE

DOLLARS COURANTS

	1980-1990
	milliards de \$
Région productrice	71.4
Meilleure récupération (Huile légère et moyenne)	0.6
Huile lourde et raffinage	38.0
Sables bitumineux	38.0
	118.7
Région frontalière	71.4-93.3
Total	190.1-212.0



**SCÉNARIOS PRÉVUS PAR LA CPA
CONCERNANT LES INVESTISSEMENTS PAR LE SECTEUR PRIVÉ:**

- UNE RÉCENTE ÉTUDE DE LA CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATION INDIQUE QUE LE CANADA POURRAIT ACCÉDER À L'AUTARCIE PÉTROLIÈRE EN 1990, À CONDITION QUE:

- LA DEMANDE SOIT FREINÉE D'UNE FAÇON EFFICACE;
- L'ON DÉCOUVRE DES GISEMENTS IMPORTANTS DANS LES ZONES ISOLÉES ET LES EXPLOITER D'ICI 1990;
- LES PRIX ET LE PARTAGE DES RECETTES PRODUISENT SUFFISAMMENT DE CAPITAUX D'INVESTISSEMENTS.

- EN CE QUI CONCERNE LES ZONES ISOLÉES, DEUX SCÉNARIOS LAISSENT ENTREVOIR CERTAINS RISQUES RELATIVEMENT AU RYTHME D'EXPLOITATION ET AUX COÛTS QUI SONT EN FONCTION DU DEGRÉ DE RIGUEUR DE L'ENVIRONNEMENT DANS CES RÉGIONS.

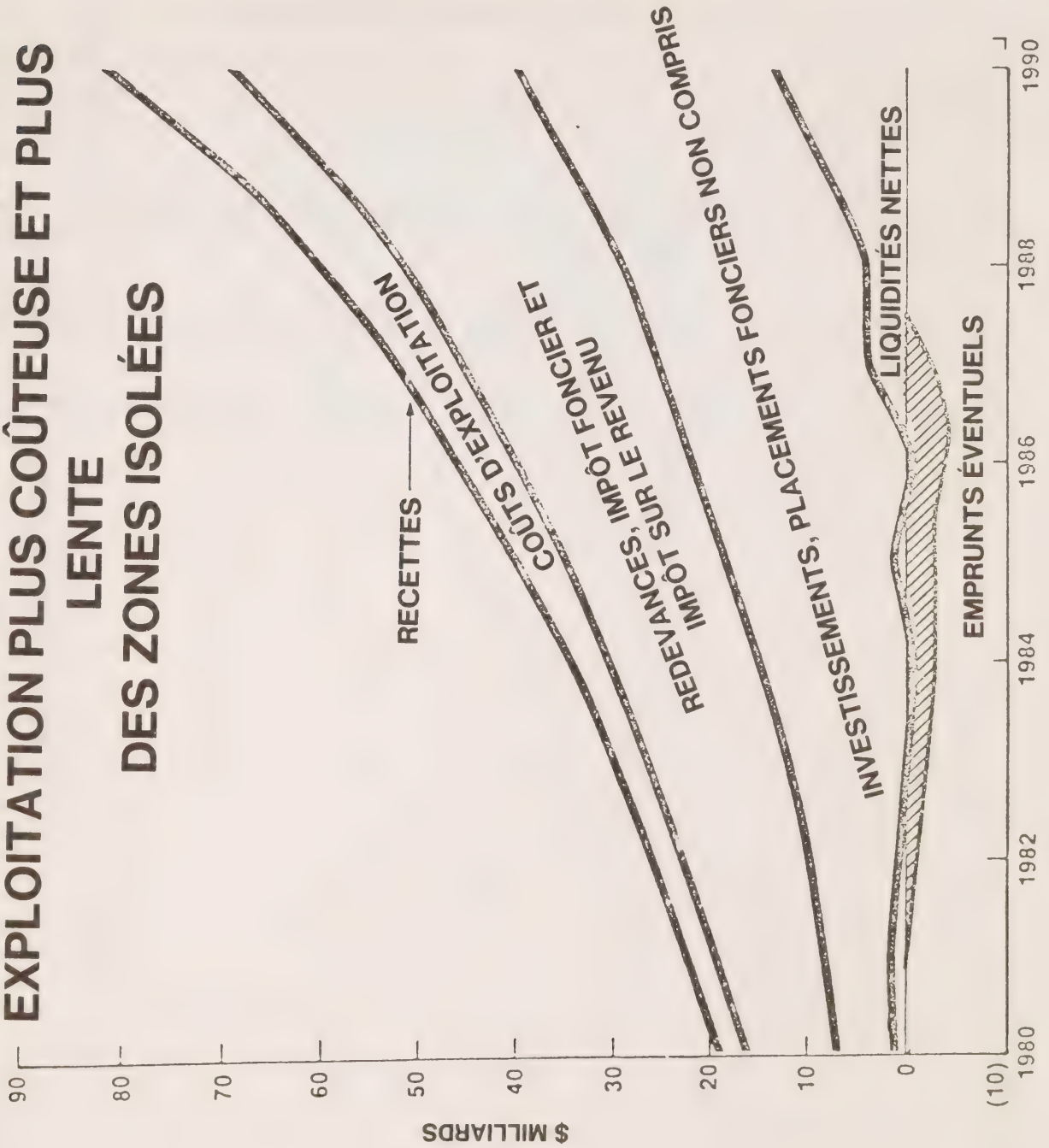
- VOICI, EN DOLLARS DE 1980, LES PRÉVISIONS CONCERNANT LES INVESTISSEMENTS REQUIS:

RÉGIONS PRODUCTRICES:	\$72 MILLIARDS
SABLES BITUMINEUX/PÉTROLE LOURD:	\$47 MILLIARDS
ZONES ÉLOIGNÉES:	\$71-93 MILLIARDS

\$190-210 MILLIARDS

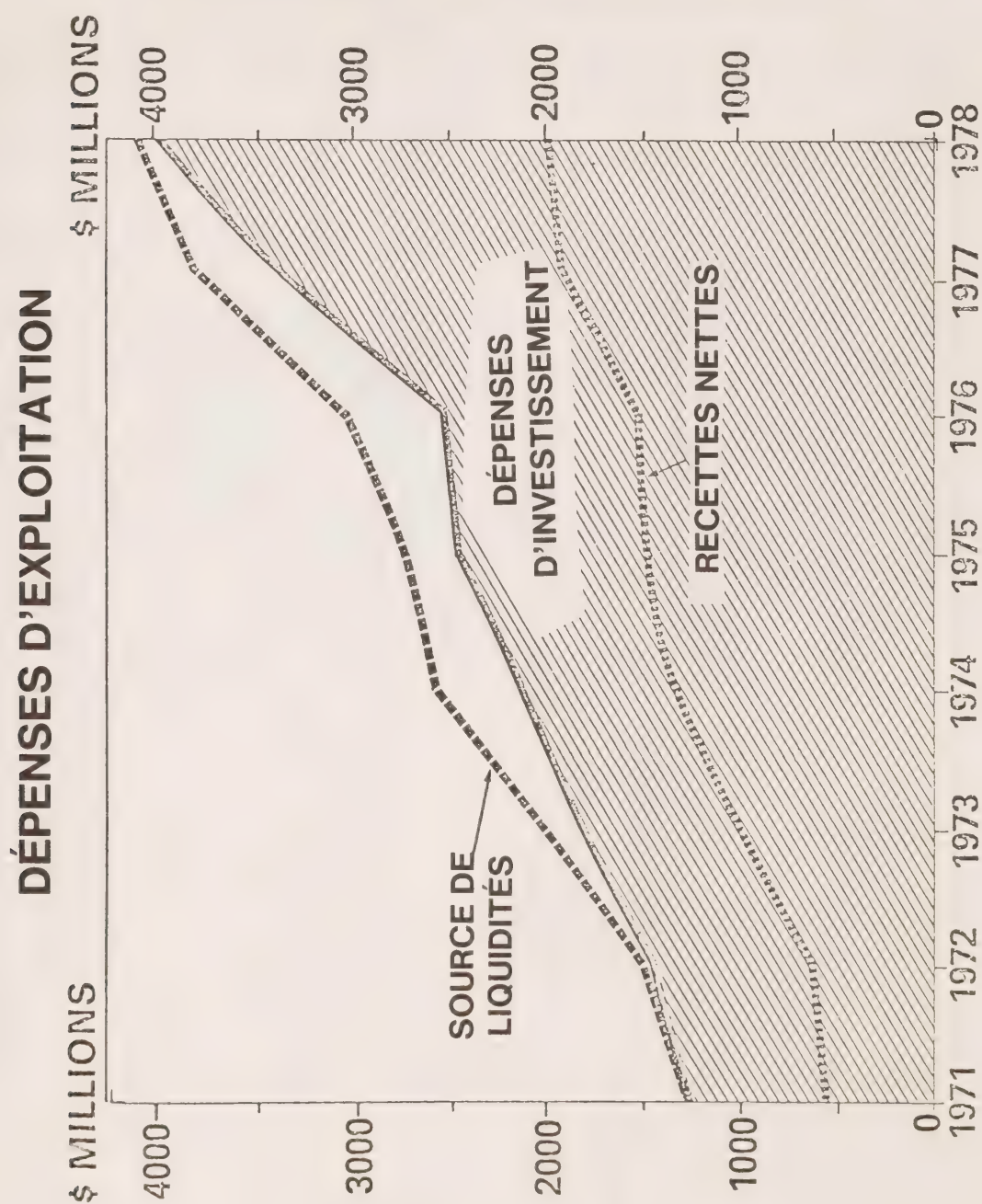
- CONCERNANT LES INVESTISSEMENTS, LA PÉRIODE CRITIQUE SE SITUE ENTRE 1980 ET 1985 CAR:
 - LES DÉLAIS PROLONGÉS DE DÉMARRAGE DE LA PRODUCTION EN CE QUI CONCERNE LES HYDROCARBURES DES RÉGIONS ISOLÉES ET LES SABLES BITUMINEUX EXIGENT QUE LES TRAVAUX SOIENT AMORCÉS ASSEZ TÔT.
 - CONCERNANT LES ZONES ISOLÉES, LES DÉPENSES IMPORTANTES PRÉVUES NE SÉRAIENT ENGAGÉES QUE SI LES RÉSULTATS CONTINUAIENT D'ÊTRE ENCOURAGEANTS.

LIQUIDITÉS POUR LE SECTEUR PRIVÉ EXPLOITATION PLUS CÔUTEUSE ET PLUS LENTE DES ZONES ISOLÉES



**LIQUIDITÉS NÉCESSAIRES POUR METTRE EN ŒUVRE
LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT—PRÉVISIONS DE LA CPA**

- SI LE PRIX À LA TÊTE DE PUIITS AUGMENTAIT D'ENVIRON \$4 À \$5 PAR ANNÉE ET LA RÉPARTITION DES RECETTES RESTAIT INTACTE, L'INDUSTRIE SERAIT EN MESURE DE METTRE EN ŒUVRE LE GENRE DE PROGRAMME PRÉVU PAR LA CPA, AVEC DE BONNES POSSIBILITÉS D'ACCÉDER À L'AUTARCIE D'ICI 1990.
- DES DEUX SCÉNARIOS PROPOSÉS PAR LA CPA, NOUS AVONS CHOISI CELUI DONT LA MISE EN VALEUR DES GISEMENTS DES ZONES ISOLÉES EST PLUS LENTE ET PLUS COÛTEUSE MAIS QUI SEMBLE PLUS RÉALISTE.
- JUSQU'EN 1986, LE SECTEUR PRIVÉ N'AURAIT PRATIQUEMENT AUCUNE RECETTE NETTE, MÊME AVANT LE VERSEMENT DE DIVIDENDES OU DES INTÉRÊTS DE LA DETTE ACTUELLE.
- LE VERSEMENT D'INTÉRÊTS ET DE DIVIDENDES SUR LES CAPITAUX INVESTIS NÉCESSITERAIT DES EMPRUNTS D'ENVIRON \$15 MILLIARDS POUR LA PÉRIODE SE TERMINANT EN 1987.

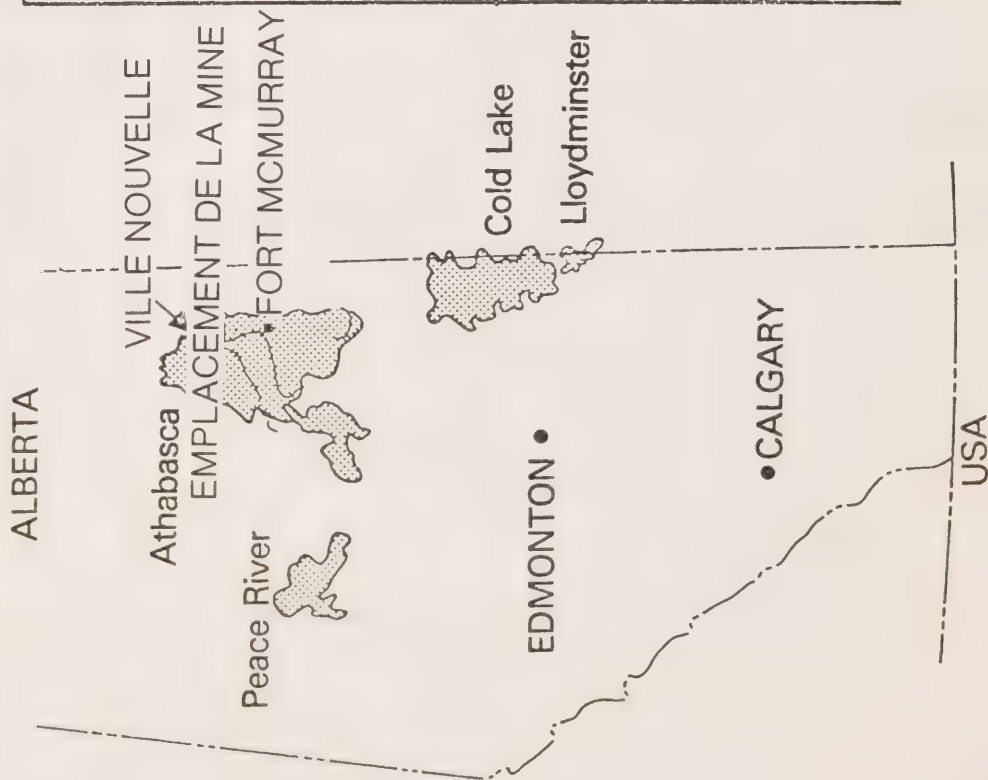


DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'INDUSTRIE PÉTROLIÈRE

- LE GOUVERNEMENT A LANCÉ UNE ENQUÊTE SUR LE RÉINVESTISSEMENT DES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES CANADIENNES. DES DONNÉES SUR LES 31 PLUS GRANDES SOCIÉTÉS QUI REPRÉSENTENT À ELLES SEULES 85 % DE L'ACTIF DE L'INDUSTRIE SONT DISPONIBLES À PARTIR DE 1971.
- D'APRÈS CETTE ENQUÊTE:
 - L'INDUSTRIE PÉTROLIÈRE CANADIENNE A AUGMENTÉ FORTEMENT SES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES.
 - LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (Y COMPRIS LES FLUCTUATIONS NETTES DU FONDS DE ROULEMENT) ATTEIGNENT PRESQUE 100 % DES REVENUS MONÉTAIRES APRÈS UN FLÉCHISSEMENT TEMPORAIRE D'ENVIRON 85 % AU MILIEU DES ANNÉES 70.
 - EN REGARD DES REVENUS NETS, L'ÉCART DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT S'EST SITUÉ ENTRE 150 ET 300 % ET PLUS.
 - LES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES CANADIENNES DEVRONT INVESTIR ENCORE DAVANTAGE SI L'ON VEUT MÊME SONGER À ATTEINDRE CET OBJECTIF D'AUTOSUFFISANCE ÉNERGÉTIQUE QUE S'EST FIXÉ LE CANADA POUR 1990.

PROJET MINIER DE LA SOCIÉTÉ ALSANDS

POINTS SAILLANTS

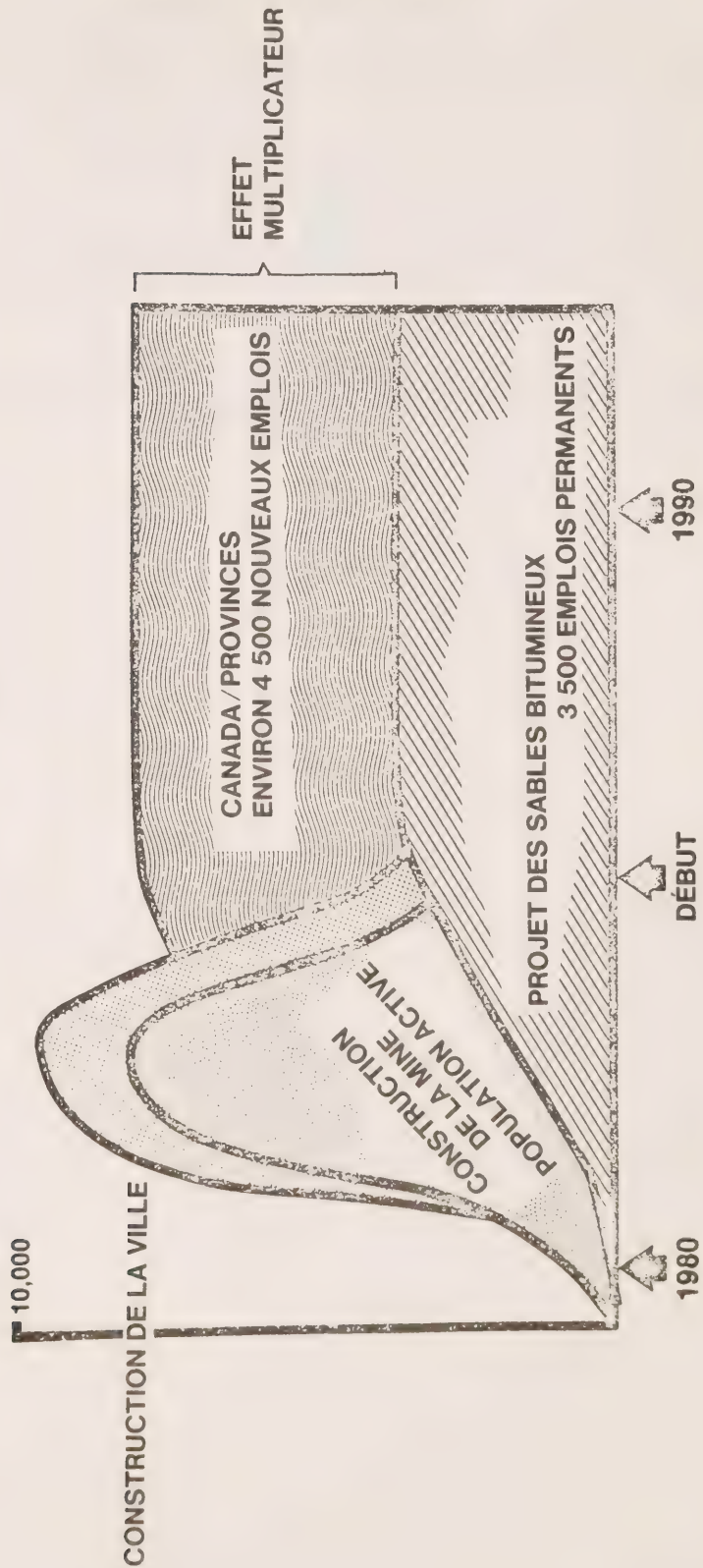


PROCÉDÉ	EXPLOITATION
<ul style="list-style-type: none"> • MINE À CIEL OUVERT • EXTRACTION À L'EAU CHAUDE • COKÉFACTION SUR LIT FLUIDE ET GAZÉIFICATION ÉVENTUELLE DU COKE POUR LA PRODUCTION D'HYDROGÈNE 	<ul style="list-style-type: none"> • VILLE NOUVELLE
	<ul style="list-style-type: none"> • DÉBUT—MILIEU DE 1986 • PRODUCTION — 137 MB/J • DURÉE DU PROJET — 25 ANS • COÛT D'IMMOBILISATION—\$6,775 MILLIONS (Y COMPRIS LES SERVICES PUBLICS) • MAIN-D'ŒUVRE: 3,500

PROJET MINIER DE LA SOCIÉTÉ ALSANDS — POINTS SAILLANTS

- EMPLACEMENT DE LA MINE: ENVIRON 440 KILOMÈTRES AU NORD D'EDMONTON ET 80 KILOMÈTRES AU NORD DE FORT MCMURRAY.
- PROCÉDÉ: MINE À CIEL OUVERT AVEC QUATRE DRAGLINES, RÉCUPÉRATEUR SUR ROUES À GODETS ET CONVOYEUR À COURROIE. EXTRACTION À L'EAU CHAUDE DU BITUME DES SABLES BITUMINEUX. VALORISATION DU BITUME POUR EN PRODUIRE DU PÉTROLE BRUT SYNTHÉTIQUE LÉGER À FAIBLE TENEUR EN SOUFRE.
- CONCEPTION FONDÉE SUR LA COKÉFACTION SUR LIT FLUIDE AVEC POSSIBILITÉ DE PROCÉDER À LA GAZÉIFICATION DU COKE LORSQUE LA TECHNIQUE SERA À POINT. L'OPÉRATION POURRA AVOIR LIEU DE 5 À 8 ANS APRÈS LA MISE EN PRODUCTION DE LA MINE.
- SELON DES ÉTUDES, IL EST PRÉFÉRABLE DE CONSTRUIRE UNE VILLE NOUVELLE PLUTÔT QUE D'AMÉLIORER LES SERVICES OFFERTS À FORT MCMURRAY. ENDROIT — 32 KILOMÈTRES AU NORD DE L'EMPLACEMENT DU PROJET (112 KILOMÈTRES DE FORT MCMURRAY).
- EXPLOITATION: ON PROCÈDE ACTUELLEMENT AU DÉBLAIEMENT ET AU DRAINAGE DE LA MINE.
- AU PLUS FORT DE LA CONSTRUCTION, LA POPULATION ACTIVE SERA DE 10,000 PERSONNES.
- LA MINE POURRAIT ÊTRE EXPLOITÉE À PARTIR DU MILIEU DE 1986 SI L'ON S'ENTEND LE PLUS TÔT POSSIBLE SUR LES CONDITIONS COMMERCIALES.
- PRODUCTION: 124 MB/J AU DÉPART, PORTÉE À 137 MB/J APRÈS QUE L'ON AURA PROCÉDÉ À LA GAZÉIFICATION DU COKE.
- EXPLOITATION FONDÉE SUR UNE DURÉE UTILE DE 25 ANS, MAIS DES GISEMENTS SUR LES LIEUX DU PROJET SONT SUFFISANTS POUR EXPLOITER DEUX MINES DE MÊME TAILLE.

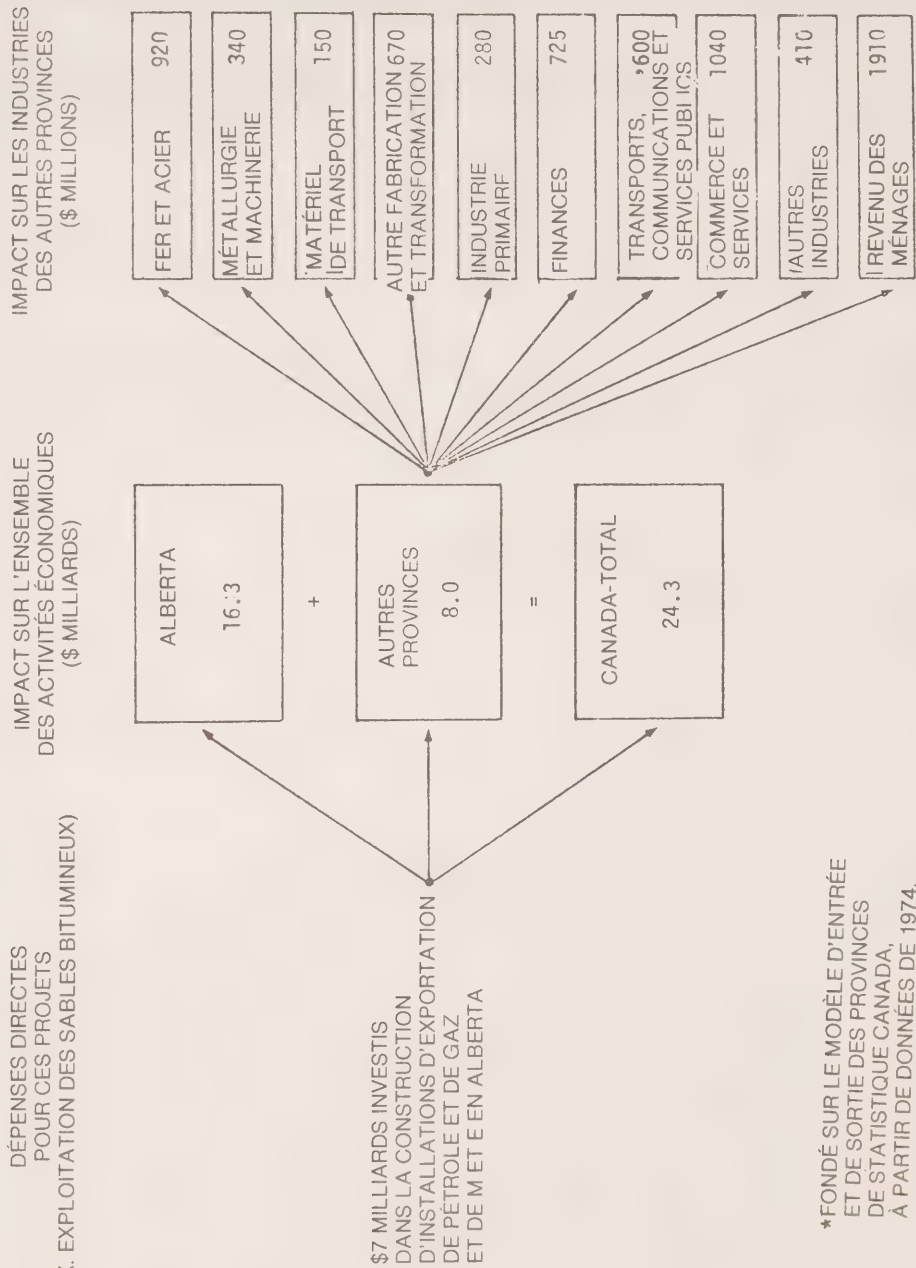
PROJET ALSANDS EMPLOI



PROJET ALSANDS—EMPLOI

- LA RÉALISATION DU PROJET NÉCESSITERA UNE POPULATION ACTIVE QUI ATTEINDRA JUSQU'À 10 000 PERSONNES POUR L'AMÉNAGEMENT DE LA MINE ET DE LA VILLE.
- APRÈS LE DÉBUT DE L'EXPLOITATION, ENVIRON 3 500 EMPLOIS PERMANENTS ET DIRECTS AURONT ÉTÉ CRÉÉS POUR CE PROJET DES SABLES BITUMINEUX.
- SELON L'EXPERT-CONSEIL M. HU HARRIES DE LA SOCIÉTÉ ALSANDS, EN RAISON DES EFFETS MULTIPLICATEURS DE L'EMPLOI, LA RÉALISATION DU PROJET CRÉERA 4 500 NOUVEAUX EMPLOIS SUPPLÉMENTAIRES AU CANADA ET DANS LES PROVINCES, SOIT UN TOTAL DE 8 000.
- GRÂCE À L'EFFET MULTIPLICATEUR, UN MAXIMUM DE 12 000 EMPLOIS (QUI NE FIGURENT PAS DANS LE TABLEAU) POURRAIENT ÊTRE CRÉÉS EN PLUS DES 10 000 EMPLOIS INITIAUX.

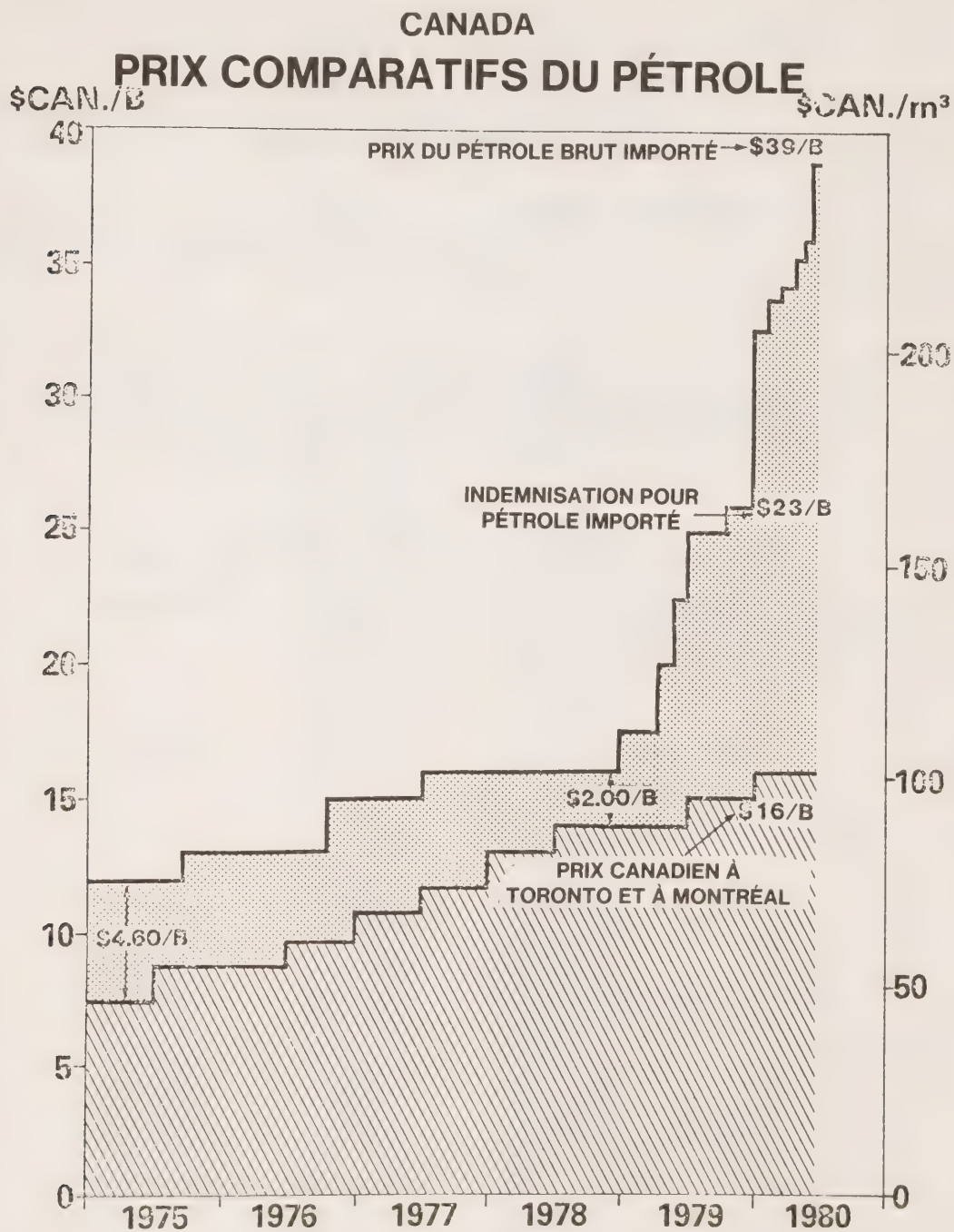
IMPACT DES INVESTISSEMENTS EN MATIÈRE D'ÉNERGIE EN ALBERTA



*FONDÉ SUR LE MODÈLE D'ENTRÉE ET DE SORTIE DES PROVINCES DE STATISTIQUE CANADA, À PARTIR DE DONNÉES DE 1974.

IMPACT SUR LES AUTRES PROVINCES DES INVESTISSEMENTS EN MATIÈRES D'ÉNERGIE EN ALBERTA

- LES AUTRES PROVINCES VONT BÉNÉFICIER NON SEULEMENT D'UN APPROVISIONNEMENT DE PÉTROLE BRUT ACCRU ET PLUS CERTAIN GRÂCE À L'EXPLOITATION DE CHAQUE NOUVEAU PROJET DE SABLES BITUMINEUX, MAIS ELLES VONT AUSSI TIRER PARTI DE LA DEMANDE CONSTANTE DE MATÉRIAUX ET DE SERVICES QUE VONT CRÉER CES NOUVEAUX PROJETS.
- ON PRÉVOIT QUE DES INVESTISSEMENTS DE \$7 MILLIARDS POUR UN PROJET ÉNERGÉTIQUE EN ALBERTA, COMME CELUI DES SABLES BITUMINEUX, VONT AUGMENTER LA DEMANDE TOTALE DE BIENS ET DE SERVICES CANADIENS D'ENVIRON \$4 MILLIARDS.
- IL APPERT QUE LES RÉPERCUSSIONS SUR L'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES SERONT AU NOMBRE DE TROIS ET PLUS. SUIVANT L'APPROCHE UTILISÉE, D'APRÈS M. HU HARRIES, EXPERT-CONSEIL POUR LA SOCIÉTÉ ALSANDS, LE MULTIPLICATEUR DU PNB POURRAIT VARIER ENTRE 1.6 ET 2.1.



CANADA**PRIX COMPARATIFS DU PÉTROLE**

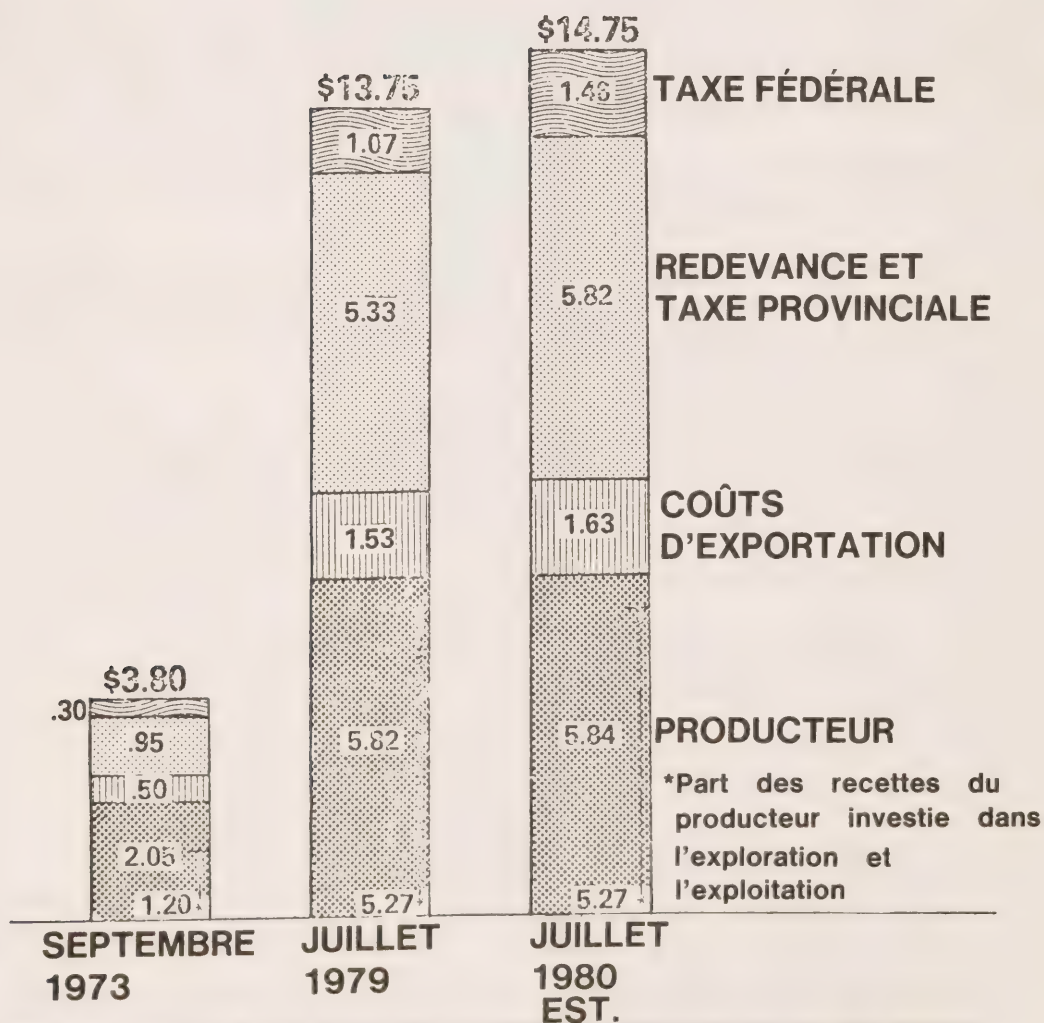
- EN 1975, LE GOUVERNEMENT S'EST CHARGÉ D'ALIGNER LE PRIX DU PÉTROLE CANADIEN SUR LE PRIX MONDIAL. IL A DONC DÛ VERSER DES PAIEMENTS D'INDEMNISATION SUR LE PÉTROLE BRUT IMPORTÉ, QUI SONT PASSÉS DE \$4.60 EN 1975 À \$2 À LA FIN DE 1978.
- TOUTEFOIS, EN RAISON DE LA RÉCENTE ESCALADE DES PRIX MONDIAUX, LES PAIEMENTS D'INDEMNISATION SONT ACTUELLEMENT DE \$23 LE BARIL OU ENVIRON \$8 MILLIONS PAR JOUR POUR LES 360 MB/J DE PÉTROLE BRUT NET QUE NOUS IMPORTONS ACTUELLEMENT.
- APRÈS CALCUL DES TAXES À L'EXPORTATION DES PRODUITS PÉTROLIERS ET DE LA TAXE D'ACCISE SUR L'ESSENCE (IMPOSÉE POUR REMPLACER LA TAXE D'EXPORTATION) IL SEMBLE QUE LE TRÉSOR FÉDÉRAL S'ASSÈCHE D'ENVIRON \$2 MILLIARDS PAR ANNÉE (VOIR TABLEAU CI-DESSOUS). CE SONT LÀ PROBABLEMENT DES CHIFFRES INFÉRIEURS À LA RÉALITÉ PUISQUE LES PRIX MONDIAUX SONT SUSCEPTIBLES D'AUGMENTER DAVANTAGE.

COÛT ANNUEL DES SUBVENTIONS FÉDÉRALES
(AU PRIX ACTUEL ET SELON LES VOLUMES ESTIMATIFS DE 1980)

IMPORTATIONS DE PÉTROLE BRUT	= \$3860	MILLIARDS
EXPORTATIONS DE PÉTROLE BRUT	= (765)	
EXPORTATIONS DE PRODUITS PÉTROLIERS	= (615)	
TAXE D'ACCISE SUR L'ESSENCE	= (420)	
	—	
COÛT NET	\$2060	MILLIARDS

PART COMPARATIVE DE LA VALEUR DU PÉTROLE DE L'ALBERTA À LA TÊTE DE Puits

VALEUR MOYENNE PAR BARIL



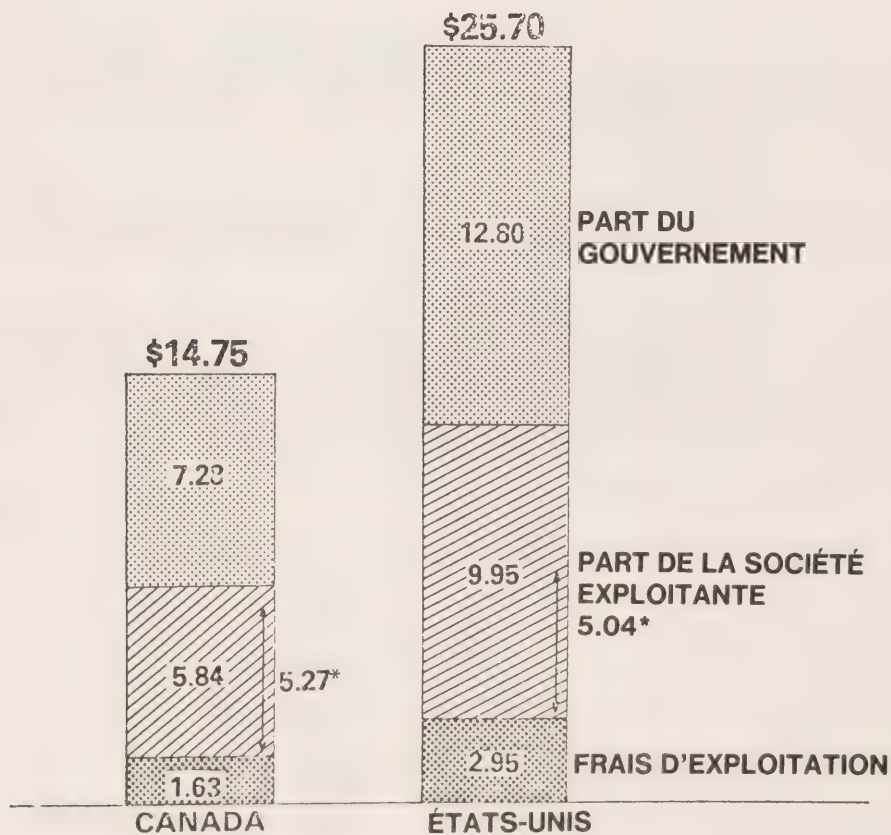
EN SUPPOSANT QUE LES RÉINVESTISSEMENTS DU PRODUCTEUR EN 1980 SERONT D'ENVIRON 90%.

PARTAGE COMPARATIF DES RECETTES PROVENANT DE LA VENTE DU PÉTROLE

- LE PRIX DU PÉTROLE BRUT À LA TÊTE DE PUIITS DOIT ÊTRE SUFFISANT POUR RECOUVRER LES FRAIS D'EXPLOITATION, LES REDEVANCES ET LES IMPÔTS, TOUT EN LAISSANT UNE MARGE À LA SOCIÉTÉ EXPLOITANTE.
- SUR CETTE MARGE, LA SOCIÉTÉ DOIT PAYER LES FRAIS GÉNÉRAUX INTÉGRÉS, LES INTÉRÊTS ET LE REMBOURSEMENT DE SA DETTE, LES DIVIDENDES ET LES SOMMES NÉCESSAIRES AU RÉINVESTISSEMENT DANS LA PROSPECTION ET LA PRODUCTION POUR METTRE EN VALEUR DE NOUVELLES RÉSERVES.
- TANDIS QUE LE PRIX À LA TÊTE DE PUIITS DU PÉTROLE ALBERTAIN A AUGMENTÉ DE 3 FOIS ET DEMI POUR ATTEINDRE \$13.75 LE BARIL AU COURS DE LA PÉRIODE ALLANT DE 1973 JUSQU'AU MILIEU DE 1979, LA PART DES RECETTES À LA TÊTE DE PUIITS REVENANT À L'ENTREPRISE APRÈS DÉDUCTION DES FRAIS D'EXPLOITATION, EST TOMBÉE DE 62 % EN 1973 À 47 % AU MILIEU DE 1979.
- CES 47 %, REPRÉSENTANT LA PART DE L'ENTREPRISE, DÉPENDENT D'UN POURCENTAGE TRÈS ÉLEVÉ (90 %) DE RÉINVESTISSEMENT PAR LE PRODUCTEUR.
- LES PRÉVISIONS POUR JUILLET 1980 TIENNENT COMPTE D'UNE CERTAINE AUGMENTATION DES FRAIS D'EXPLOITATION ET DU MÊME POURCENTAGE DE RÉINVESTISSEMENT. IL EN RÉSULTE PEU DE CHANGEMENTS DANS LA MARGE DE BÉNÉFICE DE L'INDUSTRIE DEPUIS 1979, MALGRÉ L'AUGMENTATION DE PRIX DE \$1 LE BARIL AU 1^{er} JANVIER 1980.
- SI LE PRODUCTEUR NE FAISAIT AUCUN RÉINVESTISSEMENT, SA MARGE TOMBERAIT À 23 % DES RECETTES À LA TÊTE DE PUIITS, APRÈS DÉDUCTION DES FRAIS D'EXPLOITATION.

COMPARAISON DU PARTAGE DES RECETTES PROVENANT DE LA VENTE DU PÉTROLE

(\$CANADIEN/LE BARIL) 1980 (\$CAN.-\$U.S. 0.85)

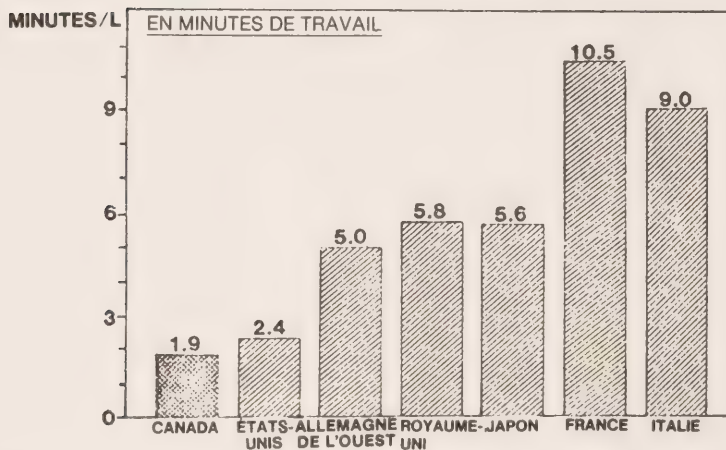
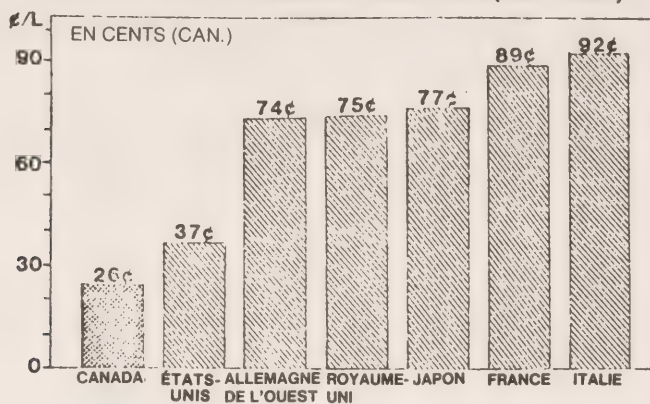


*PART DES RECETTES DE LA SOCIÉTÉ EXPLOITANTE RÉINVESTIE DANS
La PROSPECTION ET L'EXPLOITATION.

PARTAGE DES RECETTES PROVENANT DE LA VENTE DU PÉTROLE—ÉTATS-UNIS/CANADA

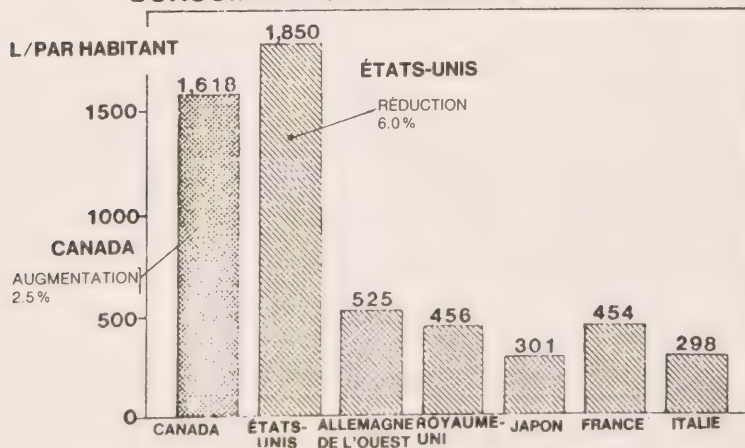
- A L'HEURE ACTUELLE, LE POURCENTAGE DES RECETTES PROVENANT DE LA VENTE DU PÉTROLE QUI REVIENT AU GOUVERNEMENT ET À LA SOCIÉTÉ EXPLOITANTE EST À PEU PRÈS LE MÊME AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS (APPROXIMATIVEMENT 45 %, APRÈS DÉDUCTION DES FRAIS D'EXPLOITATION), MAIS SEULEMENT SI LA SOCIÉTÉ EXPLOITANTE CANADIENNE RÉINVESTIT UNE GRANDE PARTIE DE SA MARGE DE BÉNÉFICES (90 %).
- SI LA SOCIÉTÉ EXPLOITANTE CANADIENNE NE RÉINVESTIT PAS, SA PART DIMINUE DE MOITIÉ ET TOMBE À 23 %.
- MÊME SI ELLE RÉINVESTIT, ELLE NE REÇOIT EN VALEUR ABSOLUE QU'ENVIRON 60 % DES RECETTES D'UNE ENTREPRISE SEMBLABLE AUX ÉTATS-UNIS, PARCE QUE LES PRIX CANADIENS SONT SENSIBLEMENT PLUS BAS.
- MALGRÉ LES IMPÔTS SUR LES BÉNÉFICES IMPRÉVISIBLES, LES REVENUS DES SOCIÉTÉS AMÉRICAINES AUGMENTENT RAPIDEMENT ÉTANT DONNÉ QUE LES ÉTATS-UNIS PRÉVOIENT ALIGNER LEUR PRIX DU PÉTROLE SUR LE PRIX MONDIAL D'ICI OCTOBRE 1981.
- SELON NOS PROJECTIONS RELATIVES AU PRIX MONDIAL DU PÉTROLE ET LES CONSÉQUENCES DE LA TAXATION DES BÉNÉFICES IMPRÉVISIBLES, UNE SOCIÉTÉ AMÉRICAINE RECEVRA ENVIRON \$17 PAR BARIL DE PÉTROLE EN 1985.
- MÊME SI LES SOCIÉTÉS CANADIENNES DEVAIENT RECEVOIR LEUR PART COURANTE DE LA MAJORATION DE \$4 À \$5 LE BARIL ET CONTINUAIENT DE RÉINVESTIR 90 % DE LEUR MARGE DE BÉNÉFICES, LEURS REVENUS SERAIENT ENCORE INFÉRIEURS À CEUX DES SOCIÉTÉS AMÉRICAINES ASSUJETTIES À LA LOI SUR LA TAXATION DES BÉNÉFICES IMPRÉVISIBLES.

PRIX DU LITRE D'ESSENCE À MOTEUR (MAI 1980)



* MINUTES DE TRAVAIL PAR LITRE CALCULÉES D'APRÈS LES TAUX DE RÉMUNÉRATION ET LE PRIX DE L'ESSENCE AU COURS DU QUATRIÈME TRIMESTRE DE 1979.

CONSOMMATION D'ESSENCE PAR HABITANT EN 1979

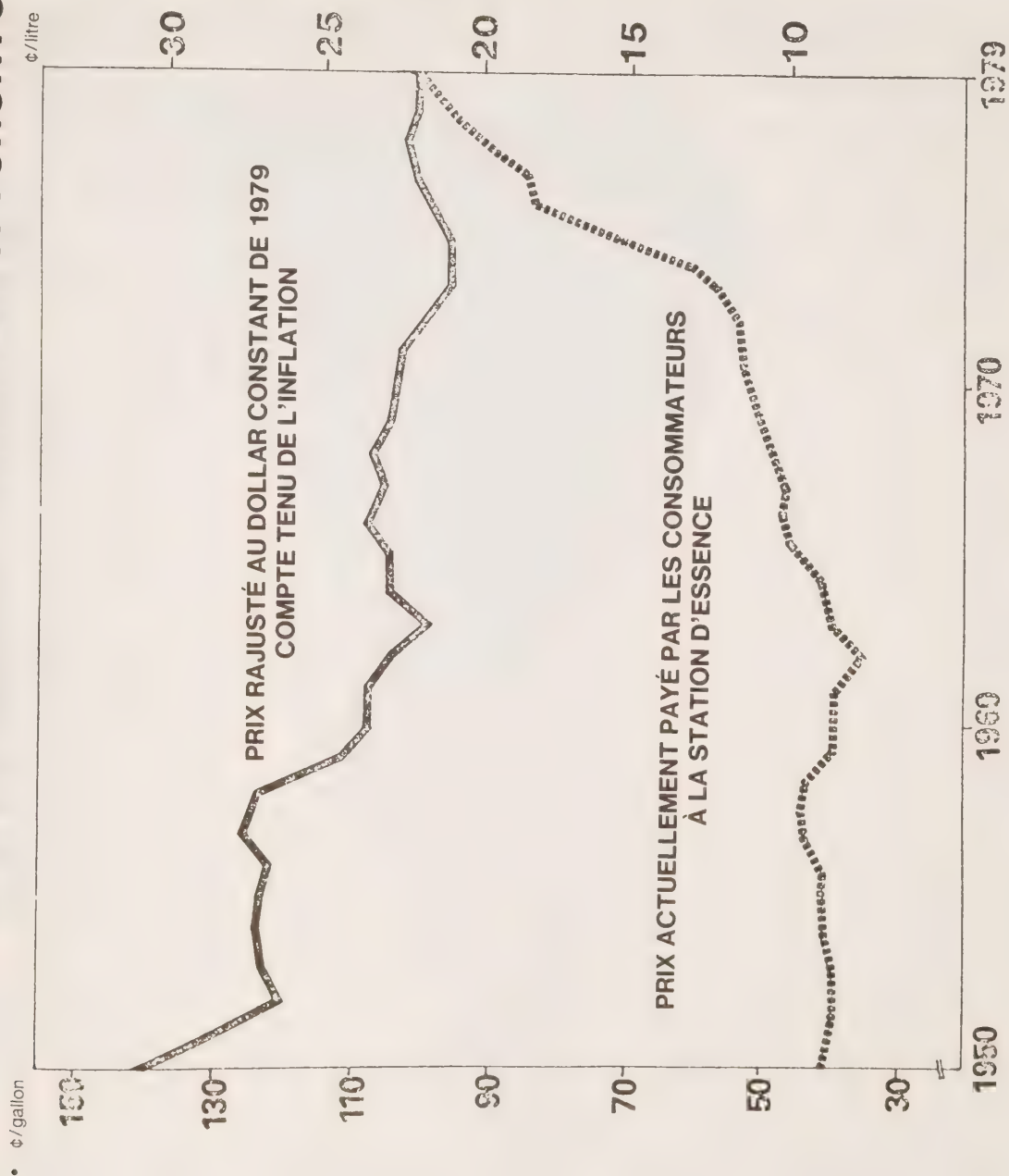


LES CHIFFRES SUR LA CONSOMMATION D'ESSENCE EN FRANCE, EN ALLEMAGNE DE L'OUEST, EN ITALIE, AU ROYAUME-UNI ET AU JAPON ONT ÉTÉ CALCULÉS POUR LES NEUF PREMIERS MOIS DE 1979

PRIX DE L'ESSENCE ET CONSOMMATION PAR HABITANT

- LES PRIX DE L'ESSENCE AU CANADA SONT LES PLUS BAS DU MONDE INDUSTRIALISÉ TANT PAR RAPPORT AU PRIX DU LITRE QUE CALCULÉS EN MINUTES DE TRAVAIL.
- LES AUGMENTATIONS RÉCENTES DES PRIX AUX ÉTATS-UNIS ONT CONTRIBUÉ À FAIRE DIMINUER DE 6.1% LA CONSOMMATION PAR HABITANT DANS CE PAYS EN 1979, TANDIS QUE LA CONSOMMATION AU CANADA, QUI N'A PAS ÉTÉ TOUCHÉE PAR D'IMPORTANTES AUGMENTATIONS DE PRIX, A AUGMENTÉ DE 2.5% PAR HABITANT.
- Dans l'ensemble, les prix de l'essence au Canada sont environ le tiers de ceux des autres pays, et la consommation par habitant y est trois fois plus élevée que celle des pays ne faisant pas partie de l'Amérique du Nord.

PRIX DE L'ESSENCE RÉGULIÈRE A TORONTO

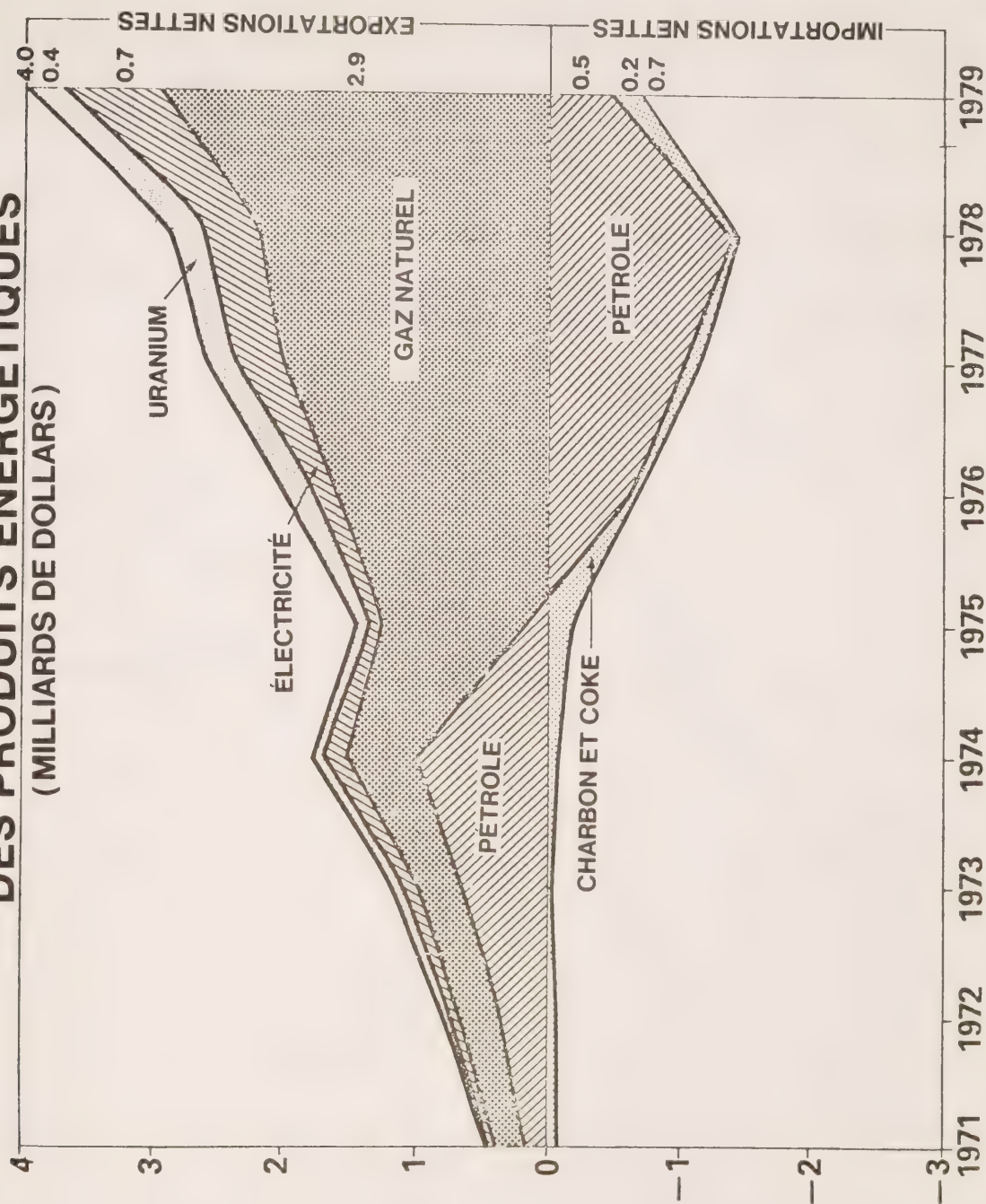


PRIX DE L'ESSENCE RÉGULIÈRE À TORONTO

- COMPTE TENU DE L'INFLATION, LE PRIX DE L'ESSENCE RÉGULIÈRE POUR LE CONSOMMATEUR DE TORONTO A EN RÉALITÉ BAISSÉ.
- VERS LA FIN DE 1979, LE PRIX DE L'ESSENCE A BAISSÉ EN TERMES RÉELS DE 30 %
BALANCE COMMERCIALE DU CANADA
PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

BALANCE COMMERCIALE DU CANADA DES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

(MILLIARDS DE DOLLARS)

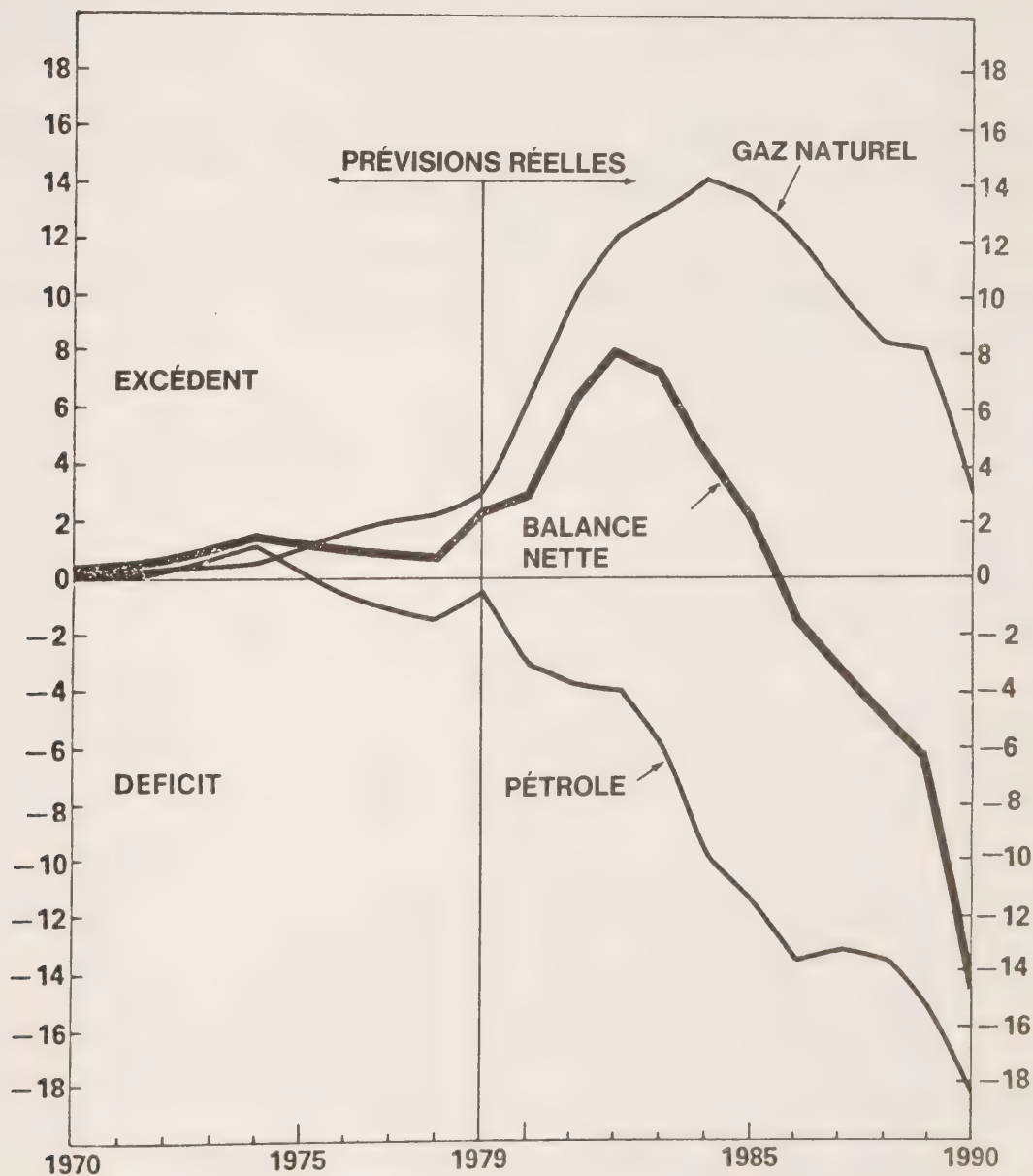


BALANCE COMMERCIALE DU CANADA AU CHAPITRE DES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

- LE PÉTROLE, QUI AVAIT CAUSÉ UN EXCÉDENT DANS LA BALANCE COMMERCIALE DU CANADA JUSQU'EN 1975, A CRÉÉ UN DÉFICIT DE \$1.4 MILLIARD EN 1978, LEQUEL A CEPENDANT ÉTÉ RÉDUIT EN 1979 EN RAISON DU VOLUME ACCRU DE PÉTROLE ACHEMINÉ DE L'OUEST VERS L'EST CANADIENS, CE QUI A PERMIS DE RÉDUIRE LA QUANTITÉ DE PÉTROLE IMPORTÉ.
- LES EXPORTATIONS DE GAZ NATUREL, D'ÉLECTRICITÉ ET D'URANIUM ONT PLUS QUE COMPENSÉ LA PERTE DE REVENUS TIRÉS DU PÉTROLE.
- DANS L'ENSEMBLE, EN 1979, LA BALANCE COMMERCIALE CANADIENNE A ÉTÉ, AU CHAPITRE DE L'ÉNERGIE, NETTEMENT EXCÉDENTAIRE DE \$3.3 MILLIARDS.

BALANCE NETTE DU COMMERCE EXTÉRIEUR AU CHAPITRE DU PÉTROLE ET DU GAS NATUREL

MILLIARDS DE DOLLARS ACTUELS (COMPTE TENU DE L'INFLATION)



BALANCE NETTE DU COMMERCE EXTÉRIEUR AU CHAPITRE DU PÉTROLE ET DU GAZ NATUREL

- AU CHAPITRE DU PÉTROLE, LA BALANCE EST DÉFICITAIRE DEPUIS 1976 ET CETTE TENDANCE S'ACCENTUERA À MESURE QUE LA PRODUCTION NATIONALE DE PÉTROLE BAISSERA.
- LA PÉRIODE DE PRÉVISION TIENT COMPTE DES VOLUMES DE PRODUCTION OBTENUS DES PROJETS ALSANDS ET COLD LAKE, SANS LESQUELS LE DÉFICIT AU CHAPITRE DU PÉTROLE AUGMENTERAIT ENCORE PLUS RAPIDEMENT.
- LES EXPORTATIONS DE GAZ NATUREL ONT JUSQU'À MAINTENANT PLUS QUE COMPENSÉ LE DÉFICIT CAUSÉ PAR LE PÉTROLE ET, GRÂCE AUX EXPORTATIONS RÉCEMMENT AUTORISÉES, LA BALANCE NETTE DEVRAIT DEMEURER EXCÉDENTAIRE JUSQU'EN 1986.
- APRÈS 1986, SI AUCUNE AUTRE EXPORTATION DE GAZ NATUREL N'A COURS, LA BALANCE NETTE DEVIENDRA, CROIT-ON, RAPIDEMENT DÉFICITAIRE.

L'ÉCONOMIE CANADIENNE

- BALANCE DES PAIEMENTS** — CHAQUE USINE DE TRAITEMENT DES SABLES BITUMINEUX FAIT ÉPARGNER \$2 MILLIARDS PAR ANNÉE
- LES NOUVELLES EXPORTATIONS DE GAZ NATUREL AUTORISÉES AJOUTERONT \$2 MILLIARDS EN 1981 ET \$4 MILLIARDS EN 1982
- DÉFICIT FÉDÉRAL** — LES PRIX MONDIAUX SUPPRIMENT L'ÉPARGNE COMPENSATRICE DE \$2 MILLIARDS PAR ANNÉE
- L'EXPLOITATION DES RESSOURCES CRÉE UNE NOUVELLE RICHESSE IMPOSABLE
- CROISSANCE ÉCONOMIQUE** — LES NOUVELLES EXPLOITATIONS DE GAZ AUTORISÉES AJOUTERONT ENTRE 1 et 3 P. 100 AUX DÉPENSES NATIONALES BRUTES
- LES INVESTISSEMENTS AXÉS SUR L'AUTO-SUFFISANCE EN MATIÈRE DE PÉTROLE STIMULENT LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE
- CHÔMAGE** — CHAQUE USINE DE TRAITEMENT DES SABLES BITUMINEUX CRÉE 10 000 EMPLOIS DANS LA CONSTRUCTION ET 8 000 EMPLOIS PERMANENTS
- INFLATION** — LES COÛTS ÉNERGÉTIQUES SUPÉRIEURS ET L'EXPLOITATION ACCRUE AURONT DES EFFETS INFLATIONNISTES
- MAIS
LES APPROVISIONNEMENTS ACCRUS RÉDUIRONT L'INFLATION À LONG TERME.

L'ÉCONOMIE CANADIENNE

- UNE POLITIQUE DYNAMIQUE EN MATIÈRE DE PÉTROLE ET DE GAZ NATUREL, COMPRENANT NOTAMMENT:

- L'EXPLOITATION ACCÉLÉRÉE DES SABLES BITUMINEUX
- L'EXPLORATION DU PÉTROLE ET DU GAZ FRONTALIERS
- L'EXPORTATION DU GAZ NATUREL EXCÉDENTAIRE

AURAIT DE NOMBREUX EFFETS BÉNÉFIQUES POUR L'ÉCONOMIE CANADIENNE.

-
- CHAQUE USINE DE TRAITEMENT DES SABLES BITUMINEUX PERMETTRAIT D'ÉPARGNER \$2 MILLIARDS PAR ANNÉE POUR L'ACHAT D'HUILE LOURDE IMPORTÉE (SELON LES NIVEAUX DE PRIX ACTUELS).

- LES NOUVELLES EXPORTATIONS DE GAZ NATUREL AUTORISÉES ENTRAÎNERONT DES ENTRÉES DE \$10 MILLIARDS EN 1981 ET DE \$4 MILLIARDS EN 1982.

-
- SI LES PRIX CANADIENS SE SITUAIENT AUX NIVEAUX MONDIAUX, LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ÉPARGNERAIT \$2 MILLIARDS PAR ANNÉE EN INDEMNISATION.

- LE BIEN-ÊTRE ACCRU QUI EN RÉSULTERAIT CRÉERAIT ÉGALEMENT UNE ASSIETTE DE L'IMPÔT PLUS IMPORTANTE.

-
- LES NOUVELLES EXPORTATIONS DE GAZ AUTORISÉES DEVRAIENT AJOUTER ENTRE 1 et 3 p. 100 AUX DÉPENSES NATIONALES BRUTES GRÂCE AUX EFFETS INITIAUX ET DE MULTIPLICATEURS.

- LES EXPLOITATIONS DE PÉTROLE ET DE SABLES BITUMINEUX FRONTALIERS AURAIENT ÉGALEMENT D'IMPORTANTES EFFETS MULTIPLICATEURS, CE QUI STIMULERAIT LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE.

-
- CHAQUE USINE DE TRAITEMENT DE SABLES BITUMINEUX CRÉE ENVIRON 10,000 EMPLOIS DANS LE DOMAINE DE LA CONSTRUCTION ET 8,000 EMPLOIS PERMANENTS

-
- MÊME SI LES COÛTS ÉNERGÉTIQUES PLUS ÉLEVÉS ET L'EXPLOITATION ACCRUE AUGMENTERONT L'INFLATION, À LONG TERME, LES APPROVISIONNEMENTS ACCRUS CONTRIBUERONT À RÉDUIRE L'INFLATION.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. S. R. Blair, President and Chief Executive Officer,
Alberta Gas Trunk Line Company.

From Shell Canada Limited:

Mr. C. W. Daniel, President and Chief Executive Officer;
Mr. Z. Peter Pokrupa, Consultant Economist.

M. S. R. Blair, président et directeur exécutif, Alberta Gas
Trunk Line Company.

De Shell Canada Limited:

M. C. W. Daniel, président et directeur exécutif;
M. Z. Peter Pokrupa, économiste-conseil.

First Session
Thirty-second Parliament, 1980



Première session,
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, October 21, 1980

Le mardi 21 octobre 1980

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Eighth Proceedings on:
Examination of Government
Policy and Regional Disparities
(Main Estimates 1980-81)

Huitième fascicule concernant:
Examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980-81)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 21, 1980
(12)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980/81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Doody, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Lewis, Murray, Roblin, Thériault. (10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators McElman, Sherwood.

In Attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar of the Parliamentary Centre.

From the Province of New Brunswick the following witnesses were heard:

Mr. A. C. Parks, Deputy Secretary to the Cabinet, Economic Policy;

Mr. J. P. Blanchard, Deputy Minister, Commerce and Development;

Mr. F. J. Arsenault, General Manager, Community Improvement Corporation.

A discussion paper prepared by the officials from New Brunswick was ordered to be printed as Appendix "10-A" to these proceedings.

At 4:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 OCTOBRE 1980
(12)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Doody, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Lewis, Murray, Roblin, Thériault. (10)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs McElman et Sherwood.

Aussi présents: MM. Peter Dobell et Peter Sagar, du Centre parlementaire.

Les témoins suivants, de la province du Nouveau-Brunswick, sont entendus:

M. A. C. Parks, sous-secrétaire auprès du Cabinet, Politique économique;

M. J. P. Blanchard, sous-ministre, Commerce et développement;

M. F. J. Arsenault, directeur général, Community Improvement Corporation.

Il est ordonné qu'un document préparé par les représentants du Nouveau-Brunswick soit joint aux présentes délibérations (*Voir Appendice «10-A»*).

A 16 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 21, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2.30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

Senator Douglas D. Everett (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are honoured today to have before us in respect of our examination of government policy and regional disparities three witnesses from the Province of New Brunswick; Mr. Arthur C. Parks, Deputy Secretary to the Cabinet on Economic Policy; Mr. Pat Blanchard, Deputy Minister of Commerce and Development; and Mr. F. J. Arsenault, General Manager, Community Improvement Corporation.

We have been given a considerable amount of material by the New Brunswick people, which I may say to you, Mr. Parks, is excellent. Even if we were not having this hearing we would find that material extremely useful in our study. I should like particularly to say—and I believe I speak on behalf of the committee—that the remarks that were made by Premier Hatfield before the Committee of Supply were excellent. I wrote on that when I read it that it was an excellent paper. It seemed to me to have an overview of some of the problems in regional development and the way New Brunswick has coped with them, which I thought was unique.

We are delighted to have you here, and obviously we will be extremely delighted to have the premier here, when we can arrange a meeting.

Honourable senators, the lead questioner is Senator Murray, and I believe you have an opening statement, Mr. Parks.

Before we proceed with Mr. Parks' opening statement, however, we have filed with us a discussion paper by the New Brunswick officials dated October 21. Would senators wish to have that printed as an appendix to today's proceedings?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of discussion paper, see appendix p. 10A:1).

The Chairman: Mr. Parks.

Mr. A. C. Parks, Deputy Secretary to the Cabinet on Economic Policy, Province of New Brunswick: Mr. Chairman, honourable senators, it is a pleasure to be here with you today to discuss the Department of Regional Economic Expansion. DREE has contributed significantly to the development of the Province of New Brunswick and we welcome the opportunity to present our views to you.

In my opening remarks to the committee I would like to highlight some of the major points contained in our discussion

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 21 octobre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 afin d'étudier la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget principal 1980-1981).

Le sénateur Douglas D. Everett (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons l'honneur d'accueillir aujourd'hui trois témoins du Nouveau-Brunswick dans le cadre de notre étude de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales. Il s'agit de M. Arthur C. Parks, secrétaire adjoint auprès du Cabinet, politique économique; M. Pat Blanchard, sous-ministre du commerce et du développement et M. F. J. Arsenault, directeur général, Société d'amélioration des collectivités.

Nous avons reçu un nombre considérable de documents en provenance du Nouveau-Brunswick dont la qualité, permettez-moi de vous le dire, monsieur Parks, est excellente. Même si vous n'étiez pas venus comparaître aujourd'hui, ces documents auraient été très utiles pour notre étude. J'aimerais particulièrement dire—et je crois que je parle au nom des membres du Comité—que le premier ministre Hatfield a fait d'excellentes remarques devant le Comité des subsides. C'est à mon avis un excellent document et j'ai pris la peine de le mentionner sur la page couverture après l'avoir lu. Il s'agit selon moi d'un document unique qui expose quelques-uns des problèmes en matière d'expansion régionale auxquels à fait face le Nouveau-Brunswick ainsi que des solutions que la Province y a apportées et qui sont uniques à mon avis.

Nous sommes très heureux de vous accueillir ici aujourd'hui et il est évident que nous serons enchantés de recevoir le premier ministre dès que nous conviendrons d'une rencontre.

Honorables sénateurs, c'est le sénateur Murray qui posera la première question; je crois toutefois que vous avez une déclaration préliminaire, monsieur Parks.

Avant de passer à M. Parks, permettez-moi, de mentionner que nous avons ici un document de travail daté du 21 octobre et qui a été préparé par des hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick. Les sénateurs désirent-ils que ce document soit joint en appendice aux délibérations d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

(Pour le texte du document de travail, voir appendice p. 10A:1).

Le président: Monsieur Parks.

M. A. C. Parks, secrétaire adjoint auprès du cabinet, politique économique, province du Nouveau-Brunswick: Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici avec vous aujourd'hui afin de vous entretenir du ministère de l'Expansion économique régionale. Le MEER a contribué de façon significative au développement de la province du Nouveau-Brunswick et nous sommes heureux de vous faire part de notre point de vue.

Dans ma déclaration préliminaire, j'aimerais souligner certains des principaux points contenus dans le document de

[Text]

paper which was submitted to the committee last week. The Canada-New Brunswick General Development Agreement has been in effect since 1974. A total of 19 subsidiary development agreements have been signed to date under this agreement—it; ten are currently active. These 19 subsidiary agreements, worth over \$500 million, have involved approximately 1,200 individual projects spread across the entire economic spectrum—agriculture, mining, fishing, forestry, manufacturing, transportation, tourism and the tertiary sector. Details of these projects are contained in “Background Paper I” to our discussion paper.

The Regional Development Incentives Act has been in effect since early 1970. Over the last ten years assistance has been provided to a total of 465 companies, 420 of which have been successful. These 420 companies represent 11,511 jobs and assistance offers of approximately \$79 million on \$279 million of capital costs. The majority of the 45 companies which received assistance and failed, did so during the economic slowdown between 1973 and 1976.

Financial assistance has also been provided jointly by the province and DREE through the Small Industry Financial Assistance Program. The program, which was instituted in 1973 in the northeast and now applies to most of the province, has assisted 385 companies to date. Forgivable loans totalling approximately \$6.6 million have created 1,462 man-years of employment at a cost per man-year of roughly \$4,500. Details of the assistance provided under the RDIA Program and the Small Industry Financial Assistance Program are contained in *Background Paper II* to the discussion paper.

Although improvements in the provincial economy over the last ten years cannot be entirely related to these joint federal-provincial development efforts, it is safe to assume that a substantial part of these improvements is attributable to this effort. Let me give you some examples.

Between 1966 and 1971 the compound growth rate for the labour force in New Brunswick was 1.4 per cent; for Canada it was 2.2 per cent. Between 1971 and 1978 the figure was 3.9 per cent for New Brunswick and 3.4 per cent for Canada.

The compound growth rate for persons employed between 1966 and 1971 in New Brunswick was 1.2 per cent; for Canada it was 2.3 per cent. Between 1971 and 1978 this figure was 2.7 per cent for New Brunswick and 3 per cent for Canada.

The labour force participation rate for New Brunswick was 49.8 per cent in 1971 and by 1978 this figure had risen to 55 per cent. The respective figures for Canada are 58.1 per cent and 62.6 per cent.

Average annual net migration in New Brunswick between 1962-1971 was minus 5,190 and between 1971-1978 it was plus 1,922.

[Traduction]

travail que nous avons transmis la semaine dernière au Comité. L'entente-cadre de développement entre le Canada et le Nouveau-Brunswick est en vigueur depuis 1974. Aux termes de cette dernière, 19 ententes auxiliaires ont été signées jusqu'à maintenant et 10 d'entre elles sont en vigueur. Ces 19 ententes auxiliaires dont le budget dépasse au total \$500 millions regroupent quelques 1,200 projets individuels couvrant toutes les activités économiques, qu'il s'agisse de l'agriculture, de l'exploitation minière des pêches, de l'industrie forestière, du secteur de la fabrication, des transports, de l'industrie touristique et du secteur tertiaire. Vous trouverez dans le document «*Background Paper I*» joint à notre document de travail des renseignements relativement à ces projets.

La Loi sur les subventions au développement régional est en vigueur depuis le début de 1970. Au cours des dix dernières années, des subventions ont été accordées à 465 sociétés dont 420 ont connu le succès. Ces 420 sociétés représentent 11,511 emplois et les offres de subventions représentent environ \$79 millions des \$279 millions de coût d'immobilisation. La plupart des 45 sociétés qui ont dû capituler en dépit des subventions ont dû le faire, entre 1973 et 1976 pendant la période de ralentissement économique.

Des subventions ont également été accordées conjointement par la province et le MEER par le biais du Programme d'aide à la petite industrie. Dans le cadre de ce programme, qui avait été créé en 1973 pour le nord-est et s'applique maintenant à la presque totalité de la province, des subventions ont été versées jusqu'à maintenant à 385 sociétés. Des prêts rémissibles totalisant quelque \$6,6 millions ont créé des emplois correspondant à 1,462 années-hommes à un coût moyen de \$4,500. Vous trouverez des renseignements au sujet des subventions accordées dans la cadre du Programme de stimulants au développement régional (RDIA) et dans le cadre du Programme d'aide à la petite industrie dans le *Background Paper II* joint au document de travail.

Bien que les améliorations apportées à l'économie provinciale au cours des dix dernières années ne puissent être entièrement rattachées aux efforts des gouvernements fédéral et provincial en matière de développement, on peut prétendre à coup sûr qu'une part importante de ces améliorations leur est attribuable. Permettez-moi de vous donner quelques exemples.

Entre 1966 et 1971 le taux composé de croissance de la population active du Nouveau-Brunswick était de 1,4p. 100 à comparer à 2,2p. 100 pour l'ensemble du Canada. Entre 1971 et 1978 ce taux était de 3,9p. 100 pour le Nouveau-Brunswick et de 3p. 100 pour le Canada.

Le taux composé de croissance des personnes employées entre 1966 et 1971 au Nouveau-Brunswick était de 1,2p. 100 alors que pour le Canada, il était de 2,3p. 100. Entre 1971 et 1978 ce taux était de 2,7p. 100 pour le Nouveau-Brunswick à comparer à 3p. 100 pour le Canada.

Le taux de participation de la population active pour le Nouveau-Brunswick était de 49,8p. 100 en 1971; en 1978 ce taux était passé à 55p. 100. Les chiffres correspondants pour le Canada sont de 58,1p. 100 et de 62,6p. 100.

En moyenne, la migration nette annuelle au Nouveau-Brunswick entre 1962 et 1971 se situait à moins 5,190 alors qu'entre 1971 et 1978, elle s'élevait à plus 1,922.

[Text]

Between 1965 and 1971 per capita personal income—net of transfer payments—in New Brunswick increased by 73 per cent from \$765 to \$1,323. Between 1971 and 1978 per capita personal income increased by 149 per cent from \$1,323 to \$4,288.

Total industry output in New Brunswick in 1971 was \$1.8 billion and by 1977 this figure had risen to \$4 billion, an increase of 122 per cent.

In my opinion DREE's basic problem is not one of performance. DREE's basic problem is the decreasing emphasis being placed on its activities by the federal government. In 1969 DREE's budget was 2 per cent of the total federal budget. Today it is approximately 1 per cent. In 1981 dollars, DREE's total budget is now only slightly higher than it was in 1971.

In 1970-71 the proportion of DREE's budget allocated to the Atlantic provinces was 53 per cent. In 1977-78 the Atlantic proportion had dropped to 38 per cent.

In 1980-81 DREE is so short of funds for allocation to New Brunswick that the province is faced with a \$10 million to \$15 million reduction in the amount of funds available for its development efforts.

Two important subsidiary agreements, forestry and industrial, have not been renewed at this time and DREE is not able to renew our tourism and highways subsidiary agreements.

When DREE was established in 1969 its mandate of regional development was recognized by all concerned as being long-term. One of the most enlightened aspects of the General Development Agreement was that it was signed to be in force for a full ten years. Now, after six years of experience and with all the necessary mechanisms in place, the province is faced with the possibility that all may be lost, without a fair trial, to a new system.

Notwithstanding the foregoing, many improvements could be made in the existing federal effort in regional development:

First, there should be a renewed and strong commitment to regional development on the part of the federal government and DREE should be adequately funded to carry out this commitment.

Second, DREE's efforts should be concentrated in those provinces least capable of financing their own development, particularly given the current constraints on federal spending.

Third, federal government departments must resist the temptation to urge the use of DREE funds to finance projects which are their responsibility.

Fourth, the RDIA program should be modified to more strongly reflect regional differences. As the program exists now, there is too little difference in the incentives offered to strongly affect a location decision.

[Traduction]

Entre 1965 et 1971, le revenu personnel par habitant—compte non tenu des paiements de transfert—s'est accru de 73p. 100 au Nouveau-Brunswick; il est en effet passé de \$765 à \$1,323. Entre 1971 et 1978, le revenu personnel par habitant s'est accru de 149p. 100, c'est-à-dire de \$1,323 à \$4,288.

En 1971, la production industrielle globale au Nouveau-Brunswick était de l'ordre de \$1,8 milliard; en 1977 elle était passée à \$4 milliards, ce qui correspond à une hausse de 122p. 100.

La performance n'est pas à mon avis le principal problème du MEER. Il s'agit plutôt de l'importance de moins en moins grande que le gouvernement fédéral accorde à ses activités. En 1969, le budget du MEER représentait 2p. 100 de l'ensemble du budget fédéral. Il représente maintenant environ 1p. 100. En dollars de 1981, le budget total du MEER n'est que légèrement plus élevé qu'il n'était en 1971.

En 1970-1971, la tranche du budget du MEER consacrée aux provinces de l'Atlantique était de 53p. 100. En 1977-1978, cette dernière n'était plus que de 38p. 100.

En 1980-1981, le MEER dispose de tellement peu de fonds pour le Nouveau-Brunswick que la province est privée de \$10 à \$15 millions au titre de ses efforts de développement.

Deux ententes auxiliaires importantes touchant des programmes forestiers et industriels non pas été renouvelées jusqu'à maintenant et le MEER n'est pas plus en mesure de renouveler nos ententes auxiliaires relatives à la promotion du tourisme et à la construction de routes.

Lorsque le MEER a été créé en 1969, toutes les parties en cause avait reconnu qu'il s'agissait d'un mandat d'expansion régionale à long terme. Un des aspects les plus remarquables de l'entente-cadre de développement était qu'elle devait rester en vigueur 10 ans. Après six ans et malgré le fait que tous les mécanismes nécessaires sont en place, la province est menacée de tout perdre peut-être, sans qu'on tente même de faire l'essai d'un nouveau système.

Malgré ce qui précède, de nombreuses améliorations pourraient être apportées à l'effort fédéral actuel dans le domaine de l'expansion régionale:

En premier lieu, le gouvernement fédéral devrait renouveler et renforcer son engagement dans le domaine de l'expansion régionale et le MEER devrait se voir accorder les crédits lui permettant de respecter cet engagement.

En deuxième lieu, les efforts du MEER devraient être concentrés dans les provinces qui sont le moins en mesure de financer leur propre développement, surtout en ces périodes de restrictions des dépenses gouvernementales.

En troisième lieu, les ministères du gouvernement fédéral doivent résister à la tentation de presser le gouvernement de leur confier les fonds du MEER afin de leur permettre de financer des projets relevant de leur compétence.

En quatrième lieu, le programme de développement régional devrait être modifié de façon à traduire davantage les différences régionales. A l'heure actuelle, il y a trop peu de différence dans les subventions offertes pour que cela influe beaucoup sur une décision d'implantation.

[Text]

Fifth, in general, the province feels that the RDIA program serves as a useful development tool. However, the availability of other programs such as the Small Business Program, which complement RDIA efforts, is desirable and necessary for balanced development in our province.

Sixth, tax incentives, such as the Regional Development Tax Incentives Program proposed in the federal budget of December, 1979, would definitely complement existing development efforts.

Seventh, the province would be against the dispersal of the regional development effort among several federal government departments, where its importance and need for a co-ordinated emphasis would be lost. Such a proposal would ignore the experience gained from regional development efforts in Canada between 1960 and 1969. The key to DREE's success is, at once, its broad scope and narrow focus. Only an agency which can draw on the wide orbit of federal expertise and focus it on the narrow perspective of specific geographic regions can hope to be successful in achieving the reduction of economic disparity.

And, eighth, just as DREE was originally organized to plan and co-ordinate regional development efforts among all federal government departments, so too the province recognizes a need for centralized planning at the provincial level. Any proposal by DREE to develop the province on a community by community basis would be considered counterproductive by the province.

Another aspect of the DREE effort which is worthy of comment is the fact that, during the past 10 years, millions of economic investment dollars have flowed to opportunities which, but for DREE's intervention, would probably not have easily attracted money on their own; not because they are not viable opportunities, but simply because if they had had to compete for priority with other quicker return opportunities in other parts of Canada, they would not have been recognized. This is the basic strength of the DREE concept. Its entire success is founded on the fact that its basic priorities are established geographically be need and by long-term return.

Mr. Chairman, I will stop at that point and leave it open to discussion by the committee and my colleagues.

The Chairman: Thank you, Mr. Parks.

Before we go to the questioning, I should like to review for a moment the future hearings with the committee that are now planned. On Thursday we will be meeting on the 1980-81 estimates. On Tuesday, November 4, Mr. De Bané, Minister of Regional Economic Expansion, will be the witness. On November 6, Dr. Jim Nininger, President of the Conference Board in Canada, will be our witness, and on November 18 Mr. Ian Sinclair, Chairman and Chief Executive Officer of Canadian Pacific, will be our witness. As I said previously, we do have a commitment from Premier Hatfield that he will appear before the committee, and we will try to determine an appropriate date for him to appear.

[Traduction]

En cinquième lieu, la province estime de façon générale que le programme de développement régional est un outil utile. Toutefois, la disponibilité d'autres programmes comme le programme d'aide à la petite entreprise, lequel vient compléter les efforts de la LS DR, est souhaitable et indispensable au développement équilibré de notre province.

En sixième lieu, les incitatifs fiscaux, comme le Programme d'incitatifs fiscaux de développement régional, proposés dans le budget fédéral de décembre 1979, viendraient compléter les efforts actuels au titre du développement.

En septième lieu, la province s'opposerait à la dispersion des efforts de développement régional entre plusieurs ministères fédéraux de sorte qu'ils perdraient de leur importance et n'auraient plus désormais besoin d'une accentuation coordonnée. Une proposition de ce genre ne tiendrait pas compte de l'expérience acquise entre 1960 et 1969 par le biais des efforts de développement régionaux au Canada. La clef du succès du MEER est sa large portée et son étroite concentration. Seul un organisme qui peut mettre à contribution la vaste orbite de la compétence fédérale et l'axer sur la perspective étroite de régions géographiques précises peut espérer réussir à atténuer les disparités économiques.

Et, en huitième lieu, tout comme le MEER avait été à l'origine créé en vertu de planifier et de coordonner les efforts de développement régional entre les divers ministères fédéraux, la province reconnaît le besoin d'une planification centralisée au niveau provincial. Toute proposition de la part du MEER de développer la province sur la base des collectivités serait considéré comme contre-productrice par la province.

Un autre aspect de l'effort du MEER qu'il vaut la peine de mentionner, c'est le fait qu'au cours des 10 dernières années des millions de dollars ont été investis dans des projets qui, sans l'intervention du MEER, n'auraient probablement pas attiré facilement de capitaux, non parce qu'il ne s'agissait pas de projets viables, mais simplement parce que ces derniers auraient dû soutenir la concurrence de projets qui auraient rapporté plus rapidement des bénéfices dans d'autres parties du Canada et n'auraient pas été reconnus. Il s'agit de la force fondamentale du concept du MEER. Tout son succès est fondé sur le fait que ses priorités fondamentales sont établies géographiquement en fonction du besoin et des bénéfices à long terme.

Monsieur le président, j'arrête ici et j'invite les membres du Comité ainsi que mes collègues à ouvrir la discussion.

Le président: Merci, monsieur Parks.

Avant de passer aux questions, j'aimerais que nous examinions pour quelques instants les audiences qui sont déjà prévues. Jeudi, nous étudierons les prévisions budgétaires de 1980-1981. Le mardi 4 novembre, M. De Bané, ministre de l'Expansion économique régionale, comparaitra. Le 6 novembre, nous recevrons M. Jim Nininger, président du Conference Board of Canada et le 18 novembre nous rencontrerons M. Ian Sinclair, président et agent administratif supérieur du Canadien Pacifique. Comme je l'ai déjà mentionné, le premier ministre Hatfield s'est engagé à comparaître devant le Comité; nous essaierons de nous entendre avec lui au sujet d'une date.

[Text]

Senator Grosart: May we have the times of all these meetings?

The Chairman: Mr. De Bané will appear on Tuesday, November 4, at 4.30; Dr. Nininger on November 6 at 9.30; Mr. Sinclair on November 18 at 2.30.

Senator Grosart: What is the time for next Thursday?

The Chairman: Next Thursday, the day after tomorrow, at 9.30. That is for the Estimates.

The lead questioner will be Senator Murray.

Senator Murray: I will put my questions to the witnesses as a group, and they can decide among themselves who will answer a particular question. I think it has been our practice that if one witness wants to elaborate or amplify an answer given by another that is acceptable, within reason.

The Chairman: That is correct.

Senator Murray: The discussion paper that you have prepared indicates that the general economic indicators in New Brunswick have indeed improved per capita income, labour force growth, employment and so on, and have improved relative to the national average, if I read the statistics correctly. However, I should like to examine the four objectives set out in the General Development Agreement, first to increase the value and productivity of the primary industries in New Brunswick; secondly, to increase value added in New Brunswick by processing your natural resources; thirdly, to further diversify the economy into non-resource based activity; fourthly, to encourage the development of viable diversified communities.

On pages four and five of your discussion paper you have listed some of the results of the subsidiary agreements that have been in place. This is largely a list of projects that have been undertaken, and I want to ask you whether, in fact, you are making progress in terms of the four objectives that are set out in the GDA.

Mr. Parks: The objectives set out in section 3 of the General Development Agreement deal with achievement on an aggregate basis. In attempting to respond to the question, I should probably break it down into achievement of objectives on an aggregate basis and on a disaggregate basis.

There are, of course, at any point in time any number of forces acting and counteracting on an economy, on a society, so I guess it is perhaps dangerous to try to segregate out the impact which the GDA alone has had. Obviously it has had some impact, and we believe it has had an important impact. However, there are other forces operating on the provincial economy at the same time. For example, there is the whole gamut of provincial policies, the whole gamut of federal policies for economic development, apart from those of DREE, and there are internal and external circumstances that affect the whole situation.

I guess it is probably a bit unfortunate that the GDA has had to operate during the last couple of years or so in a generally unfavourable international economic environment,

[Traduction]

Le sénateur Grosart: Pourriez-vous nous faire part des heures de ces séances?

Le président: M. De Bané comparaitra le mardi 4 novembre à 16 h 30; M. Nininger, le 6 novembre à 9 h 30 et M. Sinclair le 18 novembre, à 14 h 30.

Le sénateur Grosart: A quelle heure jeudi prochain?

Le président: Jeudi prochain, c'est-à-dire après-demain, à 9 h 30. Nous étudierons les prévisions budgétaires.

C'est le sénateur Murray qui lancera le débat.

Le sénateur Murray: Je poserai mes questions aux témoins en tant que groupe de sorte qu'ils pourront décider qui répondra à telle question en particulier. Je crois que nous acceptons d'habitude qu'un témoin apporte au besoin quelques précisions à une réponse donnée par un autre témoin.

Le président: C'est en effet le cas.

Le sénateur Murray: D'après le document de travail que vous nous avez préparé, les indicateurs économiques relèvent qu'au Nouveau-Brunswick, si j'interprète bien les données statistiques le revenu par habitant s'est bel et bien accru, la population active a augmenté et la situation de l'emploi s'est améliorée par rapport à la moyenne nationale. J'aimerais toutefois examiner les quatre objectifs fixés dans l'entente-cadre de développement et qui consistaient, en premier lieu à accroître la valeur et la productivité de l'industrie primaire au Nouveau-Brunswick, en deuxième lieu, à accroître la valeur ajoutée au Nouveau-Brunswick en transformant vos ressources naturelles, en troisième lieu, à diversifier davantage l'économie en le fondant sur une économie autre que de ressources, et, en quatrième lieu, à encourager la mise sur pied de collectivités diversifiées viable?

Aux pages 4 et 5 de votre document de travail, vous énumérez certains des résultats obtenus à la suite des ententes auxiliaires signées. Il s'agit en partie d'une liste de projets qui ont été entrepris et je voudrais, savoir si vous avez fait quelque progrès à l'égard des quatre objectifs fixés dans l'entente-cadre de développement.

M. Parks: Les objectifs fixés à la partie 3 de l'entente-cadre de développement l'entente traite d'une réalisation globale. En essayant de répondre à la question, je devrais peut-être la décomposer en fonction de la réalisation d'objectifs globaux et non globaux.

Il y a naturellement, à un certain moment un certain nombre de forces agissant sur et contre une économie, une société; je dirais alors qu'il est peut-être dangereux d'isoler les effets de la seule entente-cadre au développement. Il est évident qu'elle a eu un certain effet que nous croyons avoir été notable. Toutefois, d'autres forces agissent également sur l'économie provinciale. Il y a par exemple, toute la gamme des programmes provinciaux en matière de développement sans parler de ceux du MEER et sans oublier les circonstances externes et internes qui influent sur l'ensemble de la situation.

Je suppose qu'il est peut-être très dommage que l'entente-cadre de développement ait dû, au cours des deux dernières années, fonctionner dans un cadre économique international

[Text]

and I suppose that has had some impact on the degree of success that we have had or have not had. However, the evidence suggests that we are indeed making progress in the province towards the achievement of the objectives as set out in the General Development Agreement, but exactly what portion of these results can be attributed directly to the GDA, as I say, I would hesitate to put a figure on.

It is true that there has been some small, marginal increase in the relationship between personal income per capita in the province and personal income per capita in Canada as a whole. There has been an improvement in the productivity of the province. Between 1970 and 1978, for example, if we want to use gross domestic product per employee, the increase in New Brunswick was 117 per cent and in Canada as a whole it was 116 per cent. If you look at the manufacturing industry and use value added per employee in manufacturing, we find it was 154 per cent in New Brunswick and 133 per cent in Canada.

In terms of employment, there have been pretty substantial increases in employment in New Brunswick over the life span of the GDA. Again, I do not want to attribute all this to the GDA. However, the labour force has been growing slightly faster than the increase in employment. This is not common only to New Brunswick; this is a problem we face right across the country. Quite frankly, I do not know how to explain the increases we have had in employment, not only in the province but in the country, in light of the very modest increases in real growth that we have had over the last couple of years or so.

So far as structural changes in the economy are concerned, and I will go into more detail later on, the various subsidiary agreements are attempting to put a viable base under agriculture, for example, and under forestry; we are also encouraging secondary manufacturing. I think Mr. Blanchard could probably expand on this, but there has been some trend towards increasing the importance of manufacturing in the provincial economy.

That is looking at the objectives on an aggregate basis. Of course, each individual agreement, by the terms of the agreement, must go through an evaluation process. This is a joint federal-provincial evaluation, and all our agreements that have expired and all those that will be expiring soon have gone through this evaluation process, and there is substantial evidence of success in each of these.

Senator Murray: You have signed 18 sub-agreements under DREE, and you have given us a lot of documentation of that, for which we thank you. However, on reading them the question that arises is the extent to which you really are following a strategy in each sector in terms of selecting the activities with the most potential, as distinct from those that are, and always will be, marginal, or selecting those activities that need government investment as distinct from those that could stand on their own feet.

[Traduction]

généralement défavorable et je suppose que cela a eu un certain effet sur nos réussites ou nos échecs: Toutefois, les faits démontrent que nous avons effectivement fait quelque progrès dans la province pour ce qui concerne la réalisation des objectifs qui avaient été fixés dans l'entente-cadre de développement, mais j'hésiterais à qualifier exactement quelle composante de ces résultats peut être directement attribuée à l'entente-cadre de développement.

Il est vrai qu'il y a eu un léger rapprochement entre le revenu personnel par habitant de la province et le revenu personnel par habitant du Canada dans son ensemble. La productivité de la province s'est accrue. Entre 1970 et 1978, par exemple, si nous nous reportons au produit intérieur brut par employé, la hausse au Nouveau-Brunswick était de 117 p. 100 et au Canada de 116 p. 100. Pour ce qui concerne l'industrie manufacturière, en utilisant la valeur ajoutée par employé dans ce secteur, on s'aperçoit qu'il s'agit de 150 p. 100 pour le Nouveau-Brunswick et de 133 p. 100 pour le Canada.

Pour ce qui est de l'emploi, les hausses ont été assez importantes au Nouveau-Brunswick pendant la durée d'application de l'entente-cadre de développement. Je le répète je ne veux pas tout attribuer à cette entente. Toutefois, la population active s'est accrue à un rythme un peu plus rapide que les emplois. Il ne s'agit pas d'un problème unique au Nouveau-Brunswick puisque nous devons y faire face à l'échelle du pays. En toute franchise, je ne sais pas comment expliquer ces hausses que nous avons connues au niveau de l'emploi tant à l'échelle de la province que du pays, si l'on considère les hausses très modestes de la croissance réelle au cours des deux dernières années.

En ce qui a trait aux changements structuraux au sein de l'économie, j'en reparlerai plus en détail plus loin, les diverses ententes auxiliaires tentent d'assurer une base viable à l'agriculture et à l'industrie forestière; nous essayons également d'encourager le secteur secondaire. Je crois que M. Blanchard pourrait ajouter quelques mots à ce sujet; il reste toutefois que certains efforts ont été faits en vue d'accroître l'importance de l'industrie manufacturière au sein de l'économie provinciale.

Et voilà pour l'étude des objectifs sur une base globale aux termes de l'entente. Chaque accord doit naturellement faire l'objet d'une évaluation. Il s'agit d'une évaluation conjointe des gouvernements fédéral et provincial, toutes nos ententes qui sont expirées et toute celles qui expireront bientôt ont fait l'objet de cette évaluation, et pour chacune de ces évaluations les résultats sont probants.

Le sénateur Murray: Vous avez signé 18 ententes auxiliaires avec le MEER, et vous nous avez donné beaucoup de documentation à leur sujet: nous vous en remercions. A la lire, cependant, on se demande dans quelle mesure vous avez vraiment adopté une stratégie pour chaque secteur, notamment quant au choix des activités les plus prometteuses par opposition à celles qui sont et demeureront marginales, ou quant au choix des activités qui ne peuvent se passer des subventions du gouvernement par opposition à celles qui le peuvent.

[Text]

I would like you to comment, for example, on the agricultural sub-agreement. You have commodity strategies there in everything from potatoes, blueberries, strawberries, vegetables, the dairy industry, beef, swine, sheep, poultry, grain and forage crops and so on, and you have six programs to carry out those commodity strategies, one in human resource development, all kinds of training and so on, marketing and industrial development, capital investment and incentives for both off-farm and on-farm facilities, you are helping farmers with five-year development plans, technology transfers and so on.

The question that arises is whether there is any aspect of the agricultural industry in the province that is not eligible under the GDA, and whether in fact as a strategy you are picking potential winners or whether you are simply taking what money you have and spreading it very thinly to prop up some sectors that may be quite marginal.

Mr. Parks: I find it a bit difficult, in developing a provincial economy, to distinguish between marginal or existing activities and new ones. In the whole GDA process, and in Agriculture, to which I shall come in a moment, there is a considerable amount of emphasis on new activities. It seems to me that development directed towards marginal activities which have the capacity or capability of becoming successful enterprises is also development, and there is a fair element of that in the agricultural agreement.

There is a provision in the agricultural agreement, for example, to convert part-time farms into full-time farms; there is provision in the agricultural agreement to improve the productivity and the overall performance of existing farms by means of new management training, transfer of technology, capital assistance, if that is required, coupled with our own program of Human Resource Development. All of these things are used to try to build the farm into a profitable operation.

It is spread over a wide gamut of agricultural activities, but it is probably not quite as bad as it sounds. There are a number of fairly well defined groups of commodities, the four main ones being dairy, livestock, fruit and vegetables, and grain.

We see substantial opportunity for development in each of those commodity areas. The various programs tend to be concentrated in each of those commodity areas, with a view to improving the productivity of existing operations or encouraging new operations in those areas.

A good deal of the emphasis in the grain commodity area, for example, will be on the development of new production, which goes hand in hand with the development of the livestock or dairy industries.

So, while there are a good many individual commodities named in the agreement, they can be consolidated into a very few groups of commodities, with very substantial interrelationships among them.

[Traduction]

Je voudrais par exemple avoir des précisions sur l'entente auxiliaire relative au développement agricole. Vous avez des stratégies pour toute une gamme de denrées allant des pommes de terre, bleuets, framboises, légumes à l'industrie laitière et à l'élevage du bœuf, du porc, du mouton, du poulet, en passant par les grains et les céréales fourragères et ainsi de suite; vous avez élaboré six programmes pour l'application de ces stratégies, programme de développement des ressources humaines, divers programmes de formation et ainsi de suite, programmes de commercialisation et d'expansion industrielle, d'investissements productifs pour des équipements sur place ou éloignés; vous aidez les agriculteurs avec des plans quinquennaux de développement, des transferts de technologie et ainsi de suite.

La question qui se pose est de savoir s'il y a un secteur de l'agriculture dans la province qui serait exclu des ententes-cadres de développement (ECD) et si votre stratégie consiste en fait, à choisir les entreprises qui réussiront ou bien si vous ne faites que prendre l'argent dont vous disposez pour le répartir au compte-gouttes dans des secteurs peut-être tout à fait marginaux.

M. Parks: Il est très difficile, me semble-t-il, lorsqu'on cherche à développer l'économie d'une province, de distinguer les activités marginales des activités existantes ou nouvelles. Les activités nouvelles occupent une place considérable dans l'ensemble des ECD et notamment en agriculture dont je parlerai dans un instant. Le développement d'activités marginales qui donnent des garanties d'être un jour rentables, c'est aussi du développement, et il y a beaucoup de cela dans l'entente sur l'agriculture.

Cette entente sur le développement agricole prévoit par exemple la conversion des fermes à temps partiel en fermes à plein temps; elle prévoit aussi l'amélioration de la productivité et du rendement général des entreprises agricoles existantes par une nouvelle formation à la gestion, un transfert de technologie, des investissements au besoin, qui s'ajoutent à notre propre Programme de développement des ressources humaines. On met tous ces moyens en œuvre pour faire de l'entreprise agricole une opération rentable.

Cette entente englobe toute une série d'activités, mais n'est probablement pas aussi mauvaise qu'elle en a l'air. Les denrées peuvent être classées en quatre grands groupes assez bien définis, à savoir l'industrie laitière, l'élevage, les fruits et légumes et les grains.

Chacun de ces secteurs est susceptible d'un grand développement. Les programmes visent en général l'un ou l'autre de ceux-ci et cherchent à améliorer la productivité des entreprises existantes ou à encourager la création de nouvelles exploitations dans ces régions.

Dans le secteur des grains, par exemple, on insistera beaucoup sur le développement de nouvelles productions qui complètent le développement des industries d'élevage ou laitière.

Ainsi, même si l'entente mentionne un grand nombre de denrées, celles-ci peuvent toutes être regroupées en quatre grands secteurs étroitement liés entre eux.

[Text]

I might add that the Farm Development Program ran out of money. There have been more applicants than were anticipated when the agreement was signed, with the result that there are a fairly large number of applications on file now and no money available to provide assistance to those applicants.

Senator Murray: Some of my colleagues might want to pursue some of those points with regard to the agricultural subagreement, and in particular why DREE money is being used for marketing programs in relation to some of your major commodities in New Brunswick, as it appears from the subagreement, and what the relationship is with the one or two big players in the processing business that you have in that province, and also the fact that in some parts of the province farmers are able to get two kicks at the cat, as it were—they are eligible for assistance under the GDA, under the general subagreement, as well as, in one case, through the Kent County subagreement, and in another, the Northeast agreement.

The Assistant Deputy Minister of Agriculture appeared before the Senate Agriculture Committee some time ago and discussed this.

Coming to the forestry industry—and I am conscious of your admonition not to submit to the short term/quick return syndrome—can you tell me, in view of the money that has been invested through the GDA, whether productivity is in fact increasing in the forestry industry, and is value added increasing through more processing in the forestry industry?

You have had your Forestry subagreement for some time. You have done a forestry inventory; you have increased your nursery capacity, prepared a silvicultural program, built access roads, and all of that sort of thing. I would like to know what is happening as a result of all of that.

This is your resource in the province of New Brunswick, and I would like you to comment on the purely provincial policies aimed at attaining these objectives. You have some major players from the private sector in the forestry industry, such as Consolidated Bathurst, MacMillan Bloedel, and the Irvings. I would like to know where the provincial policies are that require some of the private sectors to do more than to grind your trees into pulp.

Mr. Parks: In considering the productivity and value added issues as they relate to the forestry industry, perhaps we should look at the pulp and paper and other wood-using industries.

Insofar as value added is concerned, there was a threefold increase in value added between 1970 and 1977. Taking account of the inflation factor, that would be a twofold increase in value added.

Insofar as primary forestry is concerned, we have had one agreement devoted and directed to improvement in the resource base. That agreement has now expired. We have a problem in the province insofar as wood supply is concerned.

[Traduction]

J'ajouterai que le Programme de développement des entreprises agricoles a manqué d'argent. Au moment de la signature de l'entente on n'avait pas prévu qu'un si grand nombre de demandes seraient présentées et beaucoup d'entre elles n'ont pu être satisfaites par manque de fonds.

Le sénateur Murray: Quelques-uns de mes collègues voudront peut-être approfondir certaines des points relatifs à l'entente auxiliaire sur l'agriculture et vous demanderont pourquoi l'argent du MEER sert à financer les programmes de commercialisation de certaines de vos principales denrées au Nouveau-Brunswick, comme il ressort de l'entente auxiliaire, et quelles sont les relations avec les quelques—une ou deux—grosses entreprises de traitement installées dans votre province; il signaleront aussi que dans certaines parties de la province, les agriculteurs peuvent jouer sur deux tableaux à la fois en quelque sorte: ils ont le droit d'obtenir de l'aide en vertu de l'ECD et en vertu de l'entente auxiliaire générale, ainsi que, dans un cas, par l'intermédiaire de l'entente auxiliaire sur la région de Kent, et dans un autre, grâce à l'entente sur le nord-est.

Dans son témoignage devant le Comité sénatorial permanent de l'Agriculture, le sous-ministre adjoint de l'Agriculture a, il y a quelque temps, abordé ces questions.

En ce qui concerne l'industrie forestière, et je tiens compte de votre avertissement de ne pas succomber au syndrome du court terme/profits rapides, pouvez-vous me dire, compte tenu de l'argent qui a été investi en vertu de l'ECD, si la productivité de cette industrie enregistre effectivement une hausse et si la valeur ajoutée augmente grâce à la croissance des activités de transformation?

Il y a déjà quelque temps que l'entente auxiliaire sur les forêts existe. Vous avez dressé un inventaire des terres boisées, vous avez augmenté la capacité de vos pépinières, élaboré un programme de sylviculture, construit des routes d'accès aux forêts et toutes sortes d'autres choses semblables. J'aimerais savoir où tout cela vous conduit.

C'est vraiment votre ressource au Nouveau-Brunswick et j'aimerais que vous me parliez des politiques purement provinciales qui visent ces objectifs. Quelques-unes des principales entreprises privées du secteur forestier sont installées chez vous, par exemple Consolidated Bathurst, MacMillan Bloedel et Irvings. J'aimerais bien savoir quelles politiques provinciales exigent des entreprises du secteur privé qu'elles fassent autre chose que de réduire vos arbres en pâte à papier.

M. Parks: Puisque nous examinons les problèmes de productivité et de valeur ajoutée dans l'industrie forestière, nous pourrions peut-être considérer les industries des pâtes et papiers et autres industries de transformation du bois.

En ce qui concerne la valeur ajoutée, celle-ci a triplé de 1970 à 1977. Mais si l'on tient compte de l'inflation, cela équivaldrait à la multiplier par deux.

Quant aux produits forestiers de base, il y a une entente qui vise à les améliorer, mais qui est maintenant expirée. L'approvisionnement en bois est actuellement un problème dans la province. Cette entente portait essentiellement sur la gestion

[Text]

This agreement was basically directly to forestry management, silviculture, and efforts to ensure that the forests would be looked at as a garden, as it were, and not as a mine. The aim was to have the trees replaced and the forest managed so that there would be an adequate supply down the road for all of the wood-using industries. Two forest nurseries were built under the first forestry agreement, and a third one was expanded.

Just recently, in response to the latter part of your question, Senator Murray, the Minister of Natural Resources for the Province of New Brunswick announced in the legislature a new policy respecting the allocation and use of Crown lands among the various wood-using industries of the province so as to ensure that each company does have an adequate source of raw material to maintain its operations at least at the existing level through the years ahead. This is a major policy stance on the part of the province, and one which recognizes the basic problem facing the forestry industry, that being the size and availability of trees to supply the raw material necessary.

As a result of this, it is predicted that royalties from Crown lands will increase from \$5.3 million this fiscal year to about \$12 million in 1982-83. In other words, in part of this new program of forest allocation and management there is also adjustment of royalties, the theory being that we all have a responsibility, both government and the private sector, to maintain the forest industry in as good a shape as possible.

Since the background paper was distributed, we have signed the agreement respecting the pulp and paper industry for \$42.5 million, 80 per cent of it DREE money and 20 per cent of it provincial money. This is designed to encourage the modernization of all the pulp and paper mills in the province. It is not aimed specifically at increasing production, it is aimed at modernization so that our mills can remain competitive in the world markets through the years ahead. We expect that there will be improvement in productivity in the mills as this program comes into operation.

As far as the wood-using industry is concerned, I would leave that to my colleague Mr. Blanchard.

Mr. J. P. Blanchard, Deputy Minister, Department of Commerce and Development, Province of New Brunswick: I would like to add a few more words about the pulp and paper aspect. The value of manufacturing shipments from 1970 to 1980 has increased by 352.6 per cent. I am not suggesting that all that is due to productivity but I am suggesting that some of it is. The pulp and paper industry in New Brunswick from 1970 to 1980 has spent, on its own, approximately \$350 million for modernization. But obviously that was not enough, because we have some mills that need modernization more than others. That is basically the reason why this agreement that Mr. Parks was mentioning was signed recently.

This agreement which is for \$42.5 million would be shared between the province and DREE and will trigger a total investment of the order of \$500 to \$600 million. In other words, the companies will put up the rest. We expect that

[Traduction]

forestière et la sylviculture et visait à assurer l'entretien des forêts, dont on voulait faire des jardins en quelque sorte plutôt qu'une source d'approvisionnement. L'objectif était d'obliger les entreprises à reboiser et à gérer la forêt de manière à assurer l'approvisionnement futur de toutes les industries du bois. Deux pépinières forestières ont été aménagées en vertu de la première entente sur les forêts et une troisième a été agrandie.

Tout dernièrement, pour répondre à la dernière partie de votre question sénateur Murray, le ministre des Ressources naturelles du Nouveau-Brunswick a annoncé au Parlement une nouvelle politique relative à la façon dont les terres de la Couronne seraient réparties entre les diverses industries du bois de la province afin de s'assurer que chaque entreprise dispose d'une quantité de matières premières suffisantes au maintien de ses opérations actuelles au cours des prochaines années. Il s'agit d'une position de principe importante de la province qui reconnaît le problème fondamental de l'industrie forestière qui tient à la taille des arbres et aux quantités disponibles pour répondre à la demande de matière première.

On prévoit que cette politique fera passer les redevances provenant des terres de la Couronne de \$5.3 millions pour la présente année financière à environ \$12 millions en 1982-83. Autrement dit, une partie de ce nouveau programme de répartition et de gestion des forêts provoquera un rajustement des redevances, parce que, soutient-on, il appartient autant au secteur public que privé de veiller à ce que l'industrie forestière se porte bien.

Depuis la distribution de notre mémoire, nous avons signé une entente de \$42.5 millions pour l'industrie des pâtes et papiers, financée à 80 p. 100 par le Meer et à 20 p. 100 par les deniers provinciaux. Cette entente vise à favoriser la modernisation de toutes les usines de pâtes et papiers de la province. Il ne s'agit donc pas précisément de pousser la production, mais avant tout de permettre à nos usines de se moderniser pour rester compétitives sur les marchés mondiaux au cours des prochaines années. L'application de ce programme améliorera certainement la productivité des usines, croit-on.

En ce qui concerne l'industrie de transformation du bois, je demanderais à mon collègue, M. Blanchard, de vous en parler.

M. J. P. Blanchard, sous-ministre, ministère du commerce et du développement, province du Nouveau-Brunswick: Je voudrais ajouter quelques mots sur l'industrie des pâtes et papiers. La valeur des produits de fabrication a augmenté de 352.6 p. 100 entre 1970 et 1980. Je n'entends pas mettre cette augmentation uniquement sur le compte de la productivité, mais elle y est certainement pour quelque chose. De 1970 à 1980, l'industrie des pâtes et papiers du Nouveau-Brunswick a elle-même dépensé environ \$350 millions à se moderniser. Ce n'était évidemment pas assez, car certaines usines ont davantage besoin d'être modernisées que d'autres et c'est essentiellement pour cela que l'entente dont parlait M. Parks a été conclue récemment.

Le montant de cette entente de \$42.5 millions sera partagé par la province et le MEER et provoquera par ricochet un investissement total d'environ \$500 à \$600 millions. Autrement dit, ce sont les entreprises qui déboursent la différence.

[Text]

those pulp mills that we have now and that are old and decrepit will be modernized and replaced and that obviously will have some effect on productivity because remaining competitive is the name of the game.

There is another point I would like to make and it has to do with furniture as an aspect of manufacturing. The value of furniture production has gone from about \$1 million in 1970-71 to roughly \$30 million in 1979, and since we have been talking about diversification in certain aspects of our industry I would give that as one example.

Senator Murray: I was going to ask some questions about the importance of resource taxation to the government, but perhaps I should reserve those until Premier Hatfield comes before us, because he said in a speech in the legislature how important these resources were to the economy of the province and one wonders whether that industry and the mining industry—they are resource industries—are pulling their weight in terms of taxation.

You seem to have spent more money on the highways, including the Saint John and Moncton arterial, than on any other program under the GDA, if I read the statistics correctly. I do not minimize the importance of an adequate highway system in the economic development of the province, but there seems to be a very high priority in your economic strategy given to road building. Would you like to comment on that? I think I might add that it is disproportionately high.

Mr. Parks: In the early planning process involving DREE and the province, it was recognized that the importance of transportation to the development of the provincial economy should be reemphasized. It has always been considered to be of importance, and specifically that part of the transportation system which could be accommodated under a subsidiary agreement to the GDA—highways—and particularly highways in the northern and eastern parts of the province. You will recall that the Trans-Canada highway runs down the western side of the province and through to Moncton and into Nova Scotia. I think it should be said that there was a demonstrated need for a similar highway along the north shore and down the east side, and for a number of reasons, not least of which was to facilitate the economic industrial development of the northern and eastern parts of the province by getting the products from those areas of the province to their markets. I say "markets" because the economy of the area is dominated by resource industries whose products are destined for the markets of the world. And so we have had a number of highways agreements and most of that money was directed to reconstruction or improvement or building of route 11 from Campbellton through and along the east coast to Moncton. That highway has not yet been completed. Another gap in the road transportation system in the province results from the hurdles created by the lack of urban systems through Moncton and Saint John. This was recognized in the arterial highways agreement. It is true that there has been a lot of money directed to highways, and maybe proportionately more than to any other of the agreements, but I guess that is more a

[Traduction]

Nous espérons ainsi moderniser et remplacer nos vieilles usines à pâtes démodées et ces efforts auront évidemment un effet sur la productivité, car dans ce secteur il faut demeurer compétitif.

Je voudrais vous signaler un autre secteur de la fabrication, à savoir la fabrication des meubles. Ce secteur dont la valeur était de \$1 million en 1970-1971 a atteint les \$30 millions en 1979 et puisque nous parlons de diversification de notre industrie, je pourrais justement donner l'exemple de cette industrie.

Le sénateur Murray: J'allais vous demander quelle était l'importance de l'imposition des ressources pour le gouvernement, mais attendrai plutôt que le premier ministre Hatfield compare devant nous, car il a dit dans un discours devant le Parlement que ces ressources étaient d'une très grande importance pour l'économie de la province et on peut se demander si cette industrie et l'industrie minière, deux industries de matières premières, assument leur part du fardeau fiscal.

Vous semblez avoir affecté plus d'argent à la construction des routes, notamment à l'entente sur les grandes artères de Saint-Jean et de Moncton, que sur tout autre entente auxiliaire si je sais les statistiques. Je ne minimise pas l'importance pour le développement économique de la province d'un système routier adéquat, mais il semble que vous avez fait de la construction des routes une des grandes priorités de votre stratégie économique. Qu'en est-il exactement? À mon avis cette activité jouit d'une importance démesurée.

M. Parks: Aux premières étapes de la planification à laquelle le MEER et la province ont participé, il a été reconnu qu'il faudrait souligner à nouveau toute l'importance des transports pour le développement de l'économie provinciale. Les transports ont toujours eu de l'importance, et surtout cette partie du système de transport qui pouvait faire l'objet d'une entente auxiliaire en vertu de l'ECD, à savoir les routes et notamment les routes dans les secteurs nord et est de la province. Vous vous souviendriez que la route transcanadienne longe la partie ouest de la province, traverse Moncton et se rend en Nouvelle-Écosse. Plusieurs raisons démontraient, je crois, la nécessité de construire une route semblable le long de la côte nord et du côté est, dont la moindre était de favoriser le développement économique et industriel du nord et de l'est de la province par la construction de routes qui ouvriraient les produits de ces régions aux marchés. J'ai dit «marchés», car l'économie de cette région est fondée essentiellement sur des industries de matières premières dont les produits sont expédiés sur tous les marchés du monde. C'est ainsi que nous avons conclu plusieurs ententes relatives à la construction de routes et la plus grande partie des fonds ont servi à la reconstruction ou à l'amélioration ou à la construction de la route 11 à partir de Campbellton et tout le long de la côte est jusqu'à Moncton. Cette route n'est pas encore terminée. Autre lacune du système routier de la province: l'absence d'un réseau routier traversant Moncton et Saint-Jean qui font ainsi obstacles au transport. C'est ce que reconnaissait l'entente sur les grandes artères. Il est vrai que beaucoup d'argent a été versé pour les routes et proportionnellement peut-être davantage que pour

[Text]

reflection of the cost of building highways than it is of anything else.

Senator Murray: In a speech in the legislature Premier Hatfield called on the federal government as you did today, to be more selective by putting more money into those provinces where it is urgently needed. Let me turn that against you, if I may. You have a province in which there is a very wide variation in terms of economic health between the various regions. In the same speech in which Premier Hatfield was calling on the federal government to be more selective, he said that the province was pressing for a sub-agreement with Ottawa to get on with the Market Square development in Saint John, which is a commercial downtown development in the city of Saint John, an area which arguably has had an overheated economy in the last few years.

I am inviting you to explain why you do not feel that perhaps certain areas of the province ought to be excluded from some of these programs, and particularly as to why those areas of the province that have a relatively good employment rate should not be excluded, say, from RDIA programs.

Mr. Parks: I guess in the first place it is a matter of relative prosperity of the provinces. Of course there are areas in New Brunswick which are more healthy, from an economic point of view, than others, but there are fewer of these in New Brunswick than there are in some other provinces, provinces to the west of us. So it is a question of whether the provincial economies can generate sufficient funds to wipe out those areas which are growing more rapidly than the rest.

With respect to selectivity, omitting certain parts of the province from the program, perhaps we could look at it the other way. In our relationship with DREE we do place an emphasis on development of areas of the province where disparity is greater than in other areas. For example, not only do we have our broad sectoral agreements in agriculture, forestry and so on, and not only do we have the RDIA Program which applies to the whole province, but we have three regional agreements which supplement our effort, add to it and, I hope, complement it.

In addition to the sectoral agreements, there is the North-east Agreement which includes the whole northern part of the province, the counties of Restigouche and Gloucester and one parish in Northumberland County; as well, we have the Kent Region Agreement, which recognizes the particular needs of the Kent Region. These two agreements are subsidiary agreements under the General Development Agreement. One is cost-shared 80 per cent by the Federal Government and 20 per cent by the Provincial Government while most programs in the other agreement are cost shared on a 75-25 basis.

We also have what is known as the Developing Regions Agreement, which provides special and extra assistance for municipal purposes as well as for industrial development pur-

[Traduction]

toutes les autres ententes, mais je suppose que cela signifie seulement que le coût de construction des routes est très élevé.

Le sénateur Murray: Dans un discours prononcé devant le Parlement, le premier ministre Hatfield a demandé au gouvernement fédéral, comme vous l'avez fait aujourd'hui, d'être plus sélectif et de veiller à ce que l'argent octroyé à ces provinces finance les secteurs qui en ont le plus besoin. Je retournerai cet argument contre vous, si vous me le permettez. La santé économique varie énormément d'une région à l'autre dans votre province. Dans ce même discours où le premier ministre Hatfield demandait au gouvernement fédéral d'être plus sélectif, il disait que la province cherchait à conclure une entente auxiliaire avec Ottawa pour aller de l'avant avec l'aménagement de la Place du marché à Saint-Jean, projet de mise en valeur commerciale du centre-ville, secteur qui, on s'en doute a connu une surchauffe économique ces dernières années.

Je vous invite à nous expliquer pourquoi, selon vous, certaines régions de la province devraient être exclues de quelques-uns de ces programmes, et notamment pourquoi les régions qui ont un taux de chômage relativement peu élevé devraient être exclues, mettons, des programmes de subventions au développement régional (SDR).

M. Parks: Je pense d'abord que la prospérité relative des provinces est ici en cause. Certaines régions du Nouveau-Brunswick sont, bien entendu, plus forte économiquement que d'autres, mais il y en a moins chez nous que dans d'autres provinces, à l'ouest de la nôtre. Il s'agit donc de se demander si les économies des provinces peuvent engendrer assez de fonds pour écarter ces régions qui connaissent un développement plus rapide que les autres.

En ce qui concerne la sélectivité, c'est-à-dire le fait d'exclure certaines régions de la province de tel ou tel programme, regardons la question par l'autre bout de la lunette. Dans nos rapports avec le MEER, nous mettons l'accent sur le développement des régions de la province où il existe des disparités plus marquées que dans d'autres régions. Par exemple, nous avons non seulement nos grandes ententes sectorielles sur le développement agricole, les forêts et ainsi de suite, ainsi que le programme des SDR qui s'applique à l'ensemble de la province, mais nous avons également trois ententes régionales qui s'ajoutent à nos efforts, les soutiennent et, j'espère, les complètent.

Outre les ententes sectorielles, en effet, il y a l'entente sur le nord-est du Nouveau-Brunswick qui vise l'ensemble de la partie nord de la province, les comtés de Restigouche et Gloucester et une paroisse dans Northumberland; nous avons aussi le projet-pilote de la région de Kent, qui répond aux besoins spéciaux de ce comté. Ce sont deux ententes auxiliaires conclues en vertu de l'ECD. L'une est à frais partagés, le fédéral et les provinces assumant respectivement 80 p. 100 et 20 p. 100, tandis que la plupart des programmes relevant de l'autre sont partagés à raison de 75 p. 100 et 25 p. 100, respectivement.

Il y a aussi l'entente connue sous le nom d'Entente sur les régions en voie de développement qui fournit de l'aide spéciale supplémentaire à des fins municipales ou de développement

[Text]

poses in the northwest region, in the Miramichi region, in the Charlotte County region and in the Grand Lake region.

The point I want to make is that there is an extra effort being made within the GDA structure to provide additional assistance for development of those areas of the province where the need is greater.

Senator Murray: This is my final question. Premier Hatfield advises the federal government, in that same speech, to decentralize, as he puts it. He tells the federal government to let the provinces implement jointly agreed programs without unnecessary interference from either DREE or other federal departments with day-to-day management.

Do you know what problems he is referring to there? Secondly, would you prefer some system of block funding as an attack on regional disparity?

Mr. Parks: If I may, I should like to deal with the block funding aspect of your question first. The first part of your question deals with the actual implementation of projects under the GDA, while the second is broader and concerns block funding, if I understood your question correctly.

Senator Murray: Yes.

Mr. Parks: It seems to me that when we are talking about block funding for purposes of economic development, we sometimes tend to confuse it with the principle of equalization. What I should like to talk about now is the principal of equality of opportunity rather than the principle of equalization.

The present equalization structure in the country is designed to provide all people in the country, regardless of where they live, with some comparable minimum level of services without unduly raising their taxation rates. That is one thing. That is the equalization of services.

I guess what we are talking about here maybe is an equalization of opportunity; and, I suppose, if our program to achieve equality of opportunity through regional development programs is successful, then down the road somewhere equalization of services becomes, theoretically at least, less of a problem.

At the moment, rather than having the federal government, through DREE or some other means, say to the provinces: "Here is a certain number of dollars which you can use for purposes of economic development, and you will account for it at some point down the road", we have the federal government as a full-fledged partner in economic development. So we have evolved over the period a structure of joint planning, negotiating, evaluating, and working together. If you drive through New Brunswick, for example, you will see many big signs saying, "This is a project of the Government of Canada and of the Province of New Brunswick." I see nothing wrong in that. Those signs represent the fact that there is a federal commitment to economic development in New Brunswick. That is a commitment on the part of the federal government to equalization of opportunity, if you like. It is also a representation of the

[Traduction]

industriel de la région du nord-ouest, celle de Miramichi, du comté de Charlotte et Grand Lake.

Je veux seulement établir que l'ECD est mise particulièrement à profit pour fournir une aide de développement supplémentaire à ces régions de la province qui en ont le plus besoin.

Le sénateur Murray: C'est ma dernière question. Le premier ministre Hatfield suggère au gouvernement fédéral, toujours dans ce même discours, de se décentraliser, et je reprends ses mots. Il recommande au gouvernement fédéral de laisser aux provinces la mise en œuvre de programmes conjoints, sans ingérence inutile du MEER ou d'autres ministères fédéraux pour la gestion quotidienne. Savez-vous à quels problèmes il fait allusion?

Deuxièmement, un système de financement en bloc serait-il préférable pour combattre les disparités régionales.

M. Parks: Permettez-moi d'abord de vous répondre au sujet du financement en bloc. La première partie de votre question traite de la mise en œuvre des projets relevant de l'ECD, mais la deuxième partie est plus générale et concerne le financement en bloc, si j'ai bien compris votre question.

Le sénateur Murray: Oui.

M. Parks: Il me semble que lorsqu'on parle de formule globale de financement en matière d'expansion économique, on a parfois tendance à confondre cette notion avec le principe de la péréquation. Je préférerais maintenant parler du principe de l'égalité des chances plutôt que du principe de la péréquation.

Le système actuel de la péréquation au Canada vise à fournir à chaque citoyen, indépendamment de la région où il se trouve, un minimum uniforme de services sans que son taux d'imposition s'en ressente indûment. Voilà le premier élément, qu'on pourrait appeler «péréquation de services.»

Je pense que ce dont nous parlons ici est une sorte de péréquation des chances; et, en cas de succès de notre programme visant à assurer une égalité des chances grâce à l'expansion régionale, le problème de la péréquation des services devrait tôt ou tard se résoudre de lui-même, du moins en théorie.

Au lieu d'accorder certaines sommes aux provinces, par l'intermédiaire du MEER ou de quelque autre façon, aux fins de l'expansion économique, le gouvernement fédéral agit en tant que partenaire à part entière dans l'expansion économique. Au fil des années, nous avons mis en place une structure de planification, de négociation et d'évaluation conjointes, fondée sur le principe de la collaboration. Par exemple, si vous voyagez au Nouveau-Brunswick, vous verrez souvent des pancartes annonçant un projet conjoint du gouvernement du Canada et de la province du Nouveau-Brunswick. Selon moi, c'est une bonne chose. Ces pancartes traduisent l'engagement du gouvernement fédéral à participer à l'expansion économique du Nouveau-Brunswick. Si l'on veut, c'est un engagement du gouvernement fédéral sur le terrain de la péréquation des chances. On peut également y voir le fait que la province prend

[Text]

fact that the province is taking its responsibility in co-operating with the federal government in this particular effort.

There is an advantage to be gained by this commitment, which is represented by the GDA. There is something to be gained through working together in this area.

With respect to block funding, there is probably some trend in that direction now, although I should be careful when I say that. But if you look at our traditional sectoral agreements, agriculture, forestry, tourism, you will see that they were directed on a sectoral basis to the development of all these sectors in the economy. But if you come to the Pulp and Paper Agreement and more specifically to the Market Square Agreement, which was mentioned before, you find that here is a number of federal and provincial dollars which are "blocked" for a much more specific purpose.

In the case of the Pulp and Paper Agreement it is directed to the modernization of the pulp and paper mills, and nothing else. In the case of the Market Square Agreement, it is directed to the Market Square development and nothing else.

In a sense, therefore, you may be able to argue that there is some kind of trend to placing funds for a particular project or a particular purpose rather than putting funds into a broad sort of general sectoral agreement.

With respect to the Market Square Agreement, which was signed recently, we and DREE were discussing and planning and negotiating a number of agreements at the same time. They were looking at the second Forestry Agreement, the second Industrial Agreement, the first Fisheries Agreement, the second Tourism Agreement and the Market Square Agreement. So far as tourism goes, we have been advised that there will be no second Tourism Agreement. The Forestry and Industrial Agreements are still in the federal system somewhere. But the Market Square Agreement has come through the federal system. That is why the Market Square Agreement has been signed before some of the other agreements, which you may argue are really more directly related to our needs.

Senator Hicks: If I may ask a supplementary question, you did not really answer Senator Murray's question with respect to his comment upon Premier Hatfield's saying, "Let us have this money without the red tape and controls and so on. Let us spend it our selves." Senator Murray asked you in what way you think that should be done.

Mr. Parks: Senator Hicks, I believe Mr. Arsenault will respond to that part of Senator Murray's question.

Senator Hicks: Thank you.

Mr. F. J. Arsenault, General Manager, Community Improvement Corporation, Province of New Brunswick: Mr. Chairman, I am grateful to Mr. Parks for leaving me the easiest questions!

I think it probably depends on what type of agreement and what type of project one is talking about. For instance, I can

[Traduction]

ses responsabilités en collaborant avec le gouvernement fédéral à cette entreprise particulière.

Les provinces ont tout à gagner dans les Ententes-cadres de développement. Elles ont aussi tout à gagner à collaborer avec le fédéral dans ce domaine.

En ce qui concerne la formule globale de financement, son emploi a sans doute tendance à se répandre à l'heure actuelle, encore qu'il ne faille pas généraliser. Mais si l'on considère les accords sectoriels conclus antérieurement dans les domaines de l'agriculture, de l'exploitation forestière et du tourisme on constate que ces accords visaient l'expansion de tous les secteurs en cause dans l'économie. Et lorsqu'on considère l'accord sur les pâtes et papiers, et plus particulièrement l'accord de mise en valeur de la place du marché, dont j'ai parlé précédemment, on constate que certaines sommes versées par le fédéral et les provinces sont «consacrées» à des fins beaucoup plus précises.

Dans le cas de l'accord sur les pâtes et papiers, on veut exclusivement assurer la modernisation des usines de pâtes et papiers. Dans le cas de l'accord de mise en valeur de la place du marché, les sommes seront consacrées exclusivement à ce projet.

En un sens, on peut donc dire qu'une tendance se dégage en faveur du financement de projets particuliers, plutôt que de placer les fonds dans un secteur général plus vaste.

Parallèlement à l'accord de mise en valeur de la place du marché, qui a été signé récemment, un certain nombre d'autres accords ont été discutés, envisagés et négociés avec le MEER. On a envisagé une deuxième série d'accords concernant l'exploitation forestière, l'industrie, le tourisme et la mise en valeur de la place du marché, ainsi qu'un premier accord sur les pêches. En ce qui concerne le tourisme, on nous a indiqué qu'il n'y aurait pas de deuxième accord. Les accords visant l'exploitation forestière et l'industrie sont toujours entre les mains des fonctionnaires fédéraux. L'accord sur la mise en valeur de la place du marché a franchi le stade de la procédure fédérale. C'est pourquoi il a déjà été signé même si certains autres accords, répondent plus directement à nos besoins.

Le sénateur Hicks: Vous n'avez pas vraiment répondu à la question du sénateur Murray concernant la remarque du premier ministre Hatfield, qui voulait que les versements soient effectués en dehors de la bureaucratie et des processus de contrôle, de façon que les provinces puissent utiliser l'argent à leur gré. Le sénateur Murray vous demandait si, à votre avis, une telle procédure était souhaitable.

M. Parks: Sénateur Hicks, c'est M. Arsenault qui va répondre à cette partie de la question du sénateur Murray.

Le sénateur Hicks: Je vous remercie.

M. F. J. Arsenault, directeur général de la Société d'amélioration communautaire, province du Nouveau-Brunswick: Monsieur le président, je voudrais adresser mes remerciements à M. Parks qui me confie toujours les questions les plus faciles!

Je pense que la réponse dépend du genre d'accord et du genre de projet que l'on considère. Par exemple, je conçois très

[Text]

quite easily visualize that, if one is talking about an agreement such as the Market Square Agreement or the Pulp and Paper Agreement, where one is talking about a limited number of individual projects which have a high dollar value on them, obviously one looks in that case not only for joint planning and joint management, but one almost has to get into joint implementation, because, if we look at the Pulp and Paper Agreement which has previously been mentioned, that is a \$42 million agreement which may trigger something in the order of \$600 million in total investment, including the private sector.

Senator Hicks: But it will still only be 20 per cent of New Brunswick money.

Mr. Arsenault: That is right, 20 per cent of the \$42 million. In that type of agreement, with, for instance, the Fraser company in Atholville—which, if I can digress for just a moment, is a perfect example of how the Pulp and Paper Agreement fits into the fourth objective of the General Development Agreement—one would be looking at something which very much resembles, as far as DREE would be concerned, an RDIA operation. Obviously if one is talking about a total federal-provincial commitment of \$15 million or \$20 million one is looking at what would be, I think has to be, almost joint implementation.

If, on the other hand, one is looking at a program under an agreement where the individual projects are very small in dollar terms, it seems to me that once the objectives of such a program are agreed to and the program guidelines and cost established, it would be far more efficient and less bureaucratic for one level of government—and I think in this particular case the provincial government—to carry out the implementation.

Senator Hicks: I disagree with you entirely. If it would be more efficient for one level of government to do it, surely the level of government that puts in the 80 per cent is the one that should do it. I have no sympathy with provincial governments who want to use all the federal money and run it entirely themselves. I am not referring to the Government of New Brunswick, because I don't know your details, but I know two recent governments of Nova Scotia, and I may say that there was no difference whether the Regan government was in or whether the Buchanan government was in Nova Scotia. The provincial people always wanted to take all the credit, do all the management and get four-fifths of the money from Ottawa, and I don't think that is realistic.

Mr. Arsenault: I do not recollect referring to the fact that the province should get all the credit. I think it is quite possible to give the credit where it is due, but it appears to me that in terms of the role of DREE, if one goes back to what it was intended to be, as I recollect and understood when it was set up, it was to deal not only in terms of spending its own money but it was to have some effect on the overall spending of federal dollars in terms of trying to right regional disparities across the country. It is my belief, for what it is worth, that by

[Traduction]

facilement que, dans le cas d'accord, comme celui de la place du marché ou celui sur les pâtes et papiers, où il est question d'un petit nombre de projets individuels et très coûteux, on s'attend naturellement à une planification et à une gestion conjointes, mais aussi à une mise en œuvre conjointe, car dans le cas des pâtes et papiers, cité précédemment, on est en présence d'un accord portant sur \$42 millions mais qui pourrait se traduire par un investissement total de \$600 millions, impliquant le secteur privé.

Le sénateur Hicks: Mais le projet ne sera toujours financé que dans une proportion de 20 p. 100 par le Nouveau-Brunswick.

M. Arsenault: C'est exact, le Nouveau-Brunswick verse 20% des \$42 millions. Ce genre d'accord, où intervient, par exemple, la société Fraser d'Atholville—et qui fournit un parfait exemple de la façon dont un accord peut répondre au quatrième objectif de l'entente cadre de développement—ce genre d'accord, donc, ressemble énormément, en ce qui concerne le MEER, à une opération entreprise en application de la Loi sur les subventions au développement régional. Naturellement, lorsqu'on parle d'un engagement du fédéral et des provinces atteignant \$15 ou \$20 millions, on s'attend à une mise en œuvre conjointe.

Par contre, lorsqu'il s'agit d'un programme réalisé en vertu d'un accord prévoyant des projets individuels de faible valeur, une fois qu'on s'est mis d'accord sur les objectifs, les lignes directrices et les coûts du programme, sa réalisation sera beaucoup plus efficace et moins lourde administrativement si elle est confiée à un seul niveau de gouvernement—en l'occurrence, au gouvernement provincial.

Le sénateur Hicks: Je ne suis pas du tout d'accord avec vous. Si l'on cherche à obtenir une plus grande efficacité en confiant le programme à un seul niveau de gouvernement, il faut manifestement le confier au gouvernement qui l'a financé à 80%. Je ne puis accepter que des gouvernements provinciaux veuillent s'approprier tout l'argent fédéral et accaparer la gestion du programme. Je ne fais pas référence au gouvernement du Nouveau-Brunswick en particulier, car je ne le connais pas assez, mais je connais les deux derniers gouvernements de la Nouvelle-Écosse, et je peux dire qu'il n'y a eu aucune différence entre le gouvernement de Regan et celui de Buchanan en Nouvelle-Écosse. Les fonctionnaires de cette province ont toujours voulu mettre toute l'expansion régionale à leur crédit et accaparer la gestion des programmes en demandant à Ottawa d'assurer les quatre cinquièmes de leur financement; je pense que c'est tout à fait injuste.

M. Arsenault: Je n'ai jamais dit que les provinces devaient mettre toute l'expansion régionale à leur crédit. Je pense qu'il est tout à fait possible de dire à qui doit revenir le crédit de tel ou tel programme, mais en ce qui concerne le rôle du MEER, si l'on s'en tient au mandat qu'il a reçu lors de sa création, il devait s'occuper non seulement de dépenser de l'argent, mais il devait en outre essayer de combler les disparités régionales d'un bout à l'autre du pays en contrôlant les dépenses globales du fédéral. Dans certains cas, l'implication du ministère au

[Text]

getting involved, in some cases, in minor details of implementation far too much, it has firstly drained, you might say, the human resources of DREE; secondly, I think in some cases it has perhaps led to some jurisdictional conflicts, you might say, not between the province and the federal government as much as between DREE and other federal departments.

Senator Murray: Senator Hicks and others may wish to ask questions here, so I will defer to my colleagues. Other senators may wish to ask questions and the witnesses may want to describe the process of evaluation that takes place. It does not stop with the sending of the money to the provincial department or agency concerned. The witnesses may want to describe that whole process, and I will defer now.

Senator Hicks: I suspect it would be more appropriate for us to press these questions to Premier Hatfield than to public servants working under him and so on, or to the premier of some other province. I do not think I want to comment further at this stage, Mr. Chairman.

Senator Murray: They might.

Senator Hicks: There may be others who wish to. They may do, certainly.

The Chairman: Before we call again on the New Brunswick officials, I think Senator Doody has a supplementary question.

Senator Doody: I don't think I am quite as circumspect with respect to the questions that have been raised. There is the question of the \$42 million for forestry, which is federal funding. If the Government of Canada had made that \$42 million available to the province of New Brunswick, would you have spent it all, or 80 per cent of it, on the pulp and paper industry, or would you have spent some of it on some areas that you felt were perhaps more important to the province of New Brunswick but not quite as easily saleable to the Government of Canada in terms of funding?

I could think of some examples in Newfoundland where we have been beating our heads against a stone wall trying to get some funding for fisheries programs, and it is just a lost cause. There are other programs that the people in Ottawa understand quite easily, and it is much more convenient for them to provide funding for forestry agreements rather than fisheries agreements.

With great respect to Senator Hicks and the ability of some people to administer programs more efficiently than others, I would very much like to meet the gentlemen of the Ottawa Valley who can tell the fishermen's committee in a small community in my province the best way to set a crab trap. No matter who is funding it, the level of expertise really lives with the people who are doing it every day. Perhaps the situation in New Brunswick is different, but I doubt it very much.

With respect to block funding, I think the point is whether it would be easier or more economic or advantageous to the

[Traduction]

niveau des détails mineurs de mise en œuvre a tout d'abord épuisé ses ressources humaines et a en certains cas abouti à des conflits de compétence, non pas tant entre les provinces et le gouvernement fédéral qu'entre le MEER et d'autres ministères fédéraux.

Le sénateur Murray: Le sénateur Hicks et certains autres sénateurs voudraient poser des questions, et je vais leur céder la parole. D'autres sénateurs veulent poser des questions et les témoins doivent nous décrire le processus d'évaluation auquel on a recours. Il ne s'agit pas seulement de transmettre de l'argent au ministère ou au service provincial concerné. Les témoins doivent nous décrire l'ensemble du processus, et je vais leur céder la parole.

Le sénateur Hicks: Je pense qu'il serait plus opportun de poser ces questions au premier ministre Hatfield plutôt qu'à ses fonctionnaires, ou au premier ministre d'une autre province. Je ne pense pas qu'il y ait autre chose à dire à ce stade du processus, monsieur le président.

Le sénateur Murray: Les témoins ont peut-être autre chose à dire.

Le sénateur Hicks: Peut-être.

Le président: Avant de rappeler les fonctionnaires du Nouveau-Brunswick, je pense que le sénateur Doody a une question supplémentaire à poser.

Le sénateur Doody: Je voudrais obtenir certains détails concernant les questions posées précédemment. En ce qui concerne les \$42 millions consacrés par le gouvernement fédéral à l'exploitation forestière, si le gouvernement du Canada avait mis cette somme à la disposition du Nouveau-Brunswick, cette province l'aurait-elle consacrée intégralement, ou du moins les 80 p. 100 du fédéral, à l'industrie des pâtes et papiers, ou bien en aurait-elle consacré une partie à d'autres secteurs qu'elle aurait jugés plus importants pour son économie, mais moins susceptibles de recevoir des fonds du gouvernement fédéral?

Je pense à certains exemples qui se sont présentés à Terre-Neuve, où nous avons essayé désespérément d'obtenir de quoi financer des programmes de pêche, mais en pure perte. Il existe certains autres programmes que les fonctionnaires d'Ottawa acceptent très facilement, et ils accordent plus volontiers des fonds pour financer des programmes d'exploitation forestière que pour financer des programmes de pêche.

Malgré tout le respect que je dois au sénateur Hicks et même si certains fonctionnaires peuvent administrer des programmes plus efficacement que d'autres, je serais curieux de rencontrer des gens de la vallée de l'Outaouais qui seraient en mesure de montrer à un comité de pêcheurs d'un petit village de ma province comment il faut s'y prendre pour poser une nasse à crabes. Peu importe l'origine du financement, le savoir-faire dans un domaine est le fait des gens qui s'y consacrent chaque jour. La situation est peut-être différente au Nouveau-Brunswick, mais j'en doute fort.

En ce qui concerne la formule globale de financement, il s'agit de savoir s'il serait plus facile, plus économique ou plus

[Text]

economic objectives of the province of Nova Scotia, New Brunswick, Newfoundland or whatever, if these funds were made available to the province to be used as they see fit. As for who gets the credit, I guess history will decide that.

Mr. Arsenault: When one talks about "block funding", it is a term that one can often talk about for quite some time without in fact defining what it means. It can mean very different things. For instance, it could be that one cheque comes once a year and they say, "You spend it as you please. Do let us know if you have spent it all and need more." That is one example of block funding. Another example of block funding could be that a province would identify what its level of expenditure in the economic field would be based on its own resources over a given period of time. Then there would be block funding added from, say, DREE to the provincial amount, and they would be able to monitor it to ensure that the provinces does in fact spend from its own resources what it said it would. It is then possible to evaluate the incremental.

There is another type of block funding—which perhaps answers the point with regard to whether it would be put into pulp and paper—it is possible for the block funding to be within certain specific areas of activity. It is possible to say, for instance, that \$42 million will go into pulp and paper jointly. The example I was using was getting far below that. I was using examples on a particular program really, which might involve \$200,000 or \$300,000 in one year, which in some cases might involve 30 small projects. What I am saying is that I think there has perhaps been a tendency to get involved; usually you have not only one provincial department, and you do not only have provincial and federal governments; you may be dealing, for instance, with an industrial commission as well.

If what I perceive to be the central objectives of DREE when it was set up are to be achieved, then I think the human resources of DREE have to be geared to having far more effect in terms of regional development across the country, and in terms of having more effect on the programs and objectives of other federal departments, as well as trying, of course, to have some influence with the carrot approach to provincial governments.

If I might go back to one or two questions that Senator Murray asked, I should like to add a couple of points. In one of his earlier questions he referred to the agricultural sector and to the commodity strategies. If I understood correctly, the implication of the question was, "Haven't you got a strategy for everything?" In other words "Are you being selective? You are covering everything that could conceivably come under agriculture." I do not think one should necessarily see the fact that there is a commodity strategy means there will be that much money spent on it. In fact, if one looks at the various commodity strategies one finds there is a great discrepancy between the amount of money that goes into each commodity. The purpose in having a commodity strategy is to try to identify what it is possible to achieve in that particular com-

[Traduction]

avantageux, en fonction des objectifs économiques de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve ou de quelque autre province, de mettre les fonds à la disposition de la province, qui les utiliserait à sa guise. Quant à savoir à qui en reviendra le mérite, c'est l'histoire qui en décidera.

M. Arsenault: Quand on parle de formule globale de financement, on peut en parler longtemps sans nécessairement parvenir à une définition. Il peut s'agir de notions très différentes. Par exemple, il se pourrait que le fédéral envoie un chèque par an et qu'il invite les provinces à en disposer à leur guise, en leur demandant simplement de lui indiquer si la totalité de la somme a été dépensée et si elles ont encore besoin d'argent. Voilà un exemple de formule globale de financement. On peut également envisager une situation où la province déterminerait le montant de ses dépenses, dans le secteur de l'économie, en fonction de ses propres ressources sur une période donnée. A cette somme d'origine provinciale s'ajouterait alors une somme globale octroyée par le MEER, et contrôlée par lui; le MEER veillerait en outre à ce que la province emploie ses deniers conformément à ses engagements. Il serait alors possible de mesurer l'amélioration réalisée.

Il existe un autre genre de formule globale de financement—qui pourrait peut-être répondre à la question du sénateur Doody sur l'emploi des fonds fédéraux dans l'industrie des pâtes et papiers—cette formule globale de financement peut s'adresser à un secteur d'activité précis. Les provinces et le fédéral peuvent décider conjointement de consacrer \$42 millions aux pâtes et papiers. L'exemple que j'ai utilisé était beaucoup plus modeste. Je faisais référence à un programme particulier dont la valeur atteint \$200,000 à \$300,000 par an et qui, dans certains cas, couvre une trentaine de petits projets. Je veux dire que la tendance est à la participation; généralement, un programme n'est pas le fait d'un seul ministère provincial, ni même des gouvernements provincial et fédéral. Il peut également impliquer une commission industrielle.

Si l'on veut atteindre les objectifs assignés au MEER lors de sa création, il faudrait que ses ressources humaines soient employées de façon plus efficace en fonction de l'expansion régionale dans l'ensemble du pays, et en fonction des programmes et des objectifs des autres ministères fédéraux; naturellement, le MEER doit également avoir pour effet de stimuler les gouvernements provinciaux.

Si je peux revenir sur une ou deux questions posées par le sénateur Murray, j'aimerais ajouter quelques éléments. Dans l'une de ses premières questions, il a évoqué le secteur agricole et les stratégies propres à chaque denrée. Si j'ai bien compris, le sénateur Murray demandait s'il y avait une stratégie pour chaque denrée, autrement dit si on opérerait une sélection ou si l'on s'intéressait à tout ce qui relevait du domaine de l'agriculture. Je ne pense pas qu'une stratégie par denrée implique nécessairement de grosses dépenses. En fait, si l'on considère les différentes stratégies par denrée, on constate de grosses différences de montant entre elles. La stratégie par denrée vise à essayer d'établir les objectifs qu'on peut atteindre pour une denrée particulière sur une période donnée. On définit un objectif à long terme, c'est-à-dire jusqu'à l'échéance de l'ac-

[Text]

modity over a given period of time. There is a long-term objective, which is the objective during the life of the agreement, say a four or five-year period. These commodity strategies are updated every year, and there are targets set. They are updated in consultation with producer groups. In some cases, increases in production are set as a target; in other cases, it is far more a case of trying to ensure that those who are in it at the present time and who have a certain level of production become viable, and at that level it may be that what they need is assistance more in terms of marketing or rationalization. It does not in all cases mean that there is going to be an increase in production in every particular area.

The other aspect to that, also, is that there is a regional aspect to these commodity strategies. For instance, certain parts of New Brunswick which were highly productive in the agriculture field 30 or 40 years ago—areas where the soil is perhaps some of the best in the province—have over the years, for various reasons, declined. But the potential in terms of land is still there; the potential in terms of interest on the part of farmers, who are sometimes marginal, and in some cases young farmers, is still there.

Reference was made to the Senate Committee on Agriculture focusing on Kent County. It would be useful to look at the report of that committee in terms of how Kent County was able to make substantial gains in production. The committee's report gives the figures by commodity. It is a case where the two types of agreement, the sectoral and the regional, operated in a complementary fashion. One in fact feeds upon the other. For instance, while the federal government might have been able to put an awful lot of money into agriculture in Kent County, had it not been able to use the Kent Agreement, the regional agreement, to supply the extra field staff to work with the farmers, it could have wasted a fair amount of money. The combination of the two types of agreement, the Agriculture with the Kent and the Northeast, has resulted in more applications being approved in Kent County under Program 4 than there were census farms in 1976.

Senator Murray also raised the question as to whether or not the government is prepared to be selective within the province in terms of regions. In response to that, I shall deal only with the GDA. Up to March 31, 1980, there would have been spent in New Brunswick, under GDA, approximately \$228 million in DREE funds. To that, you would add approximately \$74 million in provincial funds, for a total slightly in excess of \$300 million.

Based on federal ridings, the \$228 million of DREE funds can be broken down as follows: Restigouche would have received something in the order of \$33.6 million; Gloucester would have received \$43 million; Northumberland-Miramichi, \$21.8 million; Westmorland-Kent, \$29.8 million; Moncton, approximately \$19 million; Saint John, approximately \$20.6 million; Fundy Royal, \$9.2 million; York-Sunbury, \$19.7 million; Carleton-Charlotte, \$16.7 million; Madawaska-Victoria, \$14.6 million.

If I take those counties that I think would traditionally be considered as being those that have the greatest need and I gave that to you based upon federal ridings—and obviously

[Traduction]

cord, soit quatre ou cinq ans. Ces stratégies par denrée sont mises à jour chaque année et on leur assigne de nouveaux objectifs. La mise à jour s'effectue après concertation avec les groupes de producteurs. Dans certains cas, on vise une augmentation de la production alors que dans d'autres, il s'agit davantage d'assurer la viabilité des opérations de production déjà entamées, en intervenant sur le terrain de la mise en marché ou de la rationalisation. Il n'est pas systématiquement question de prévoir une augmentation de la production dans chaque secteur.

Parallèlement à cela, les stratégies par denrée ont une dimension régionale. Par exemple, certaines régions du Nouveau-Brunswick, où l'on trouve la meilleure terre de la province et où la production agricole était très forte il y a 30 ou 40 ans, ont perdu leur avance au fil des ans. Mais les possibilités de rendement de la terre sont toujours présentes; les cultivateurs sont toujours intéressés à la mettre en valeur, même lorsque leur exploitation est à la limite de la rentabilité ou lorsqu'il s'agit de jeunes cultivateurs.

On a fait référence aux travaux du Comité sénatorial de l'agriculture consacrés au comté de Kent. Il serait utile de consulter le compte rendu de ce Comité pour voir comment le comté de Kent a pu améliorer considérablement sa production. Le compte rendu donne des résultats chiffrés par denrée. Voilà un cas où les deux genres d'accord, à savoir les accords sectoriels et les accords régionaux, ont eu un effet complémentaire. En fait, l'un se sert de l'autre. Par exemple, même si le gouvernement fédéral aurait pu consacrer de grosses sommes d'argent à l'agriculture du comté de Kent, s'il n'avait pu utiliser l'accord régional pour fournir des spécialistes capables de travailler sur le terrain avec les cultivateurs, il aurait gaspillé son argent. La combinaison des deux genres d'accord s'est traduite par le fait qu'on a approuvé plus de demandes de participation au programme n° 4 dans le comté de Kent qu'on n'avait recensé d'exploitations agricoles en 1976.

Le sénateur Murray a aussi demandé si le gouvernement est disposé à être sélectif dans la province par rapport aux régions. Pour répondre à cela, je ne traiterai que de l'Entente-cadre de développement. Jusqu'au 31 mars 1980, aux termes de cet accord, il y aurait eu au Nouveau-Brunswick environ \$228 millions à dépenser à même les subventions du MEER. À cela, il faudrait ajouter environ \$74 millions en subventions provinciales pour un total dépassant légèrement \$300 millions.

D'après les circonscriptions fédérales, les \$228 millions de subventions du MEER peuvent être ventilés de la façon suivante: Restigouche aurait reçu environ \$33.6 millions; Gloucester \$43 millions; Northumberland-Miramichi, \$21.8 millions; Westmorland-Kent, \$29.8 millions; Moncton, approximativement \$19 millions; Saint John, environ \$20.6 millions; Fundy Royal, \$9.2 millions; York-Sunbury, \$19.7 millions; Carleton-Charlotte, \$16.7 millions; Madawaska-Victoria, \$14.6 millions.

Si je prends les comtés que l'on considère traditionnellement comme étant ceux dont les besoins sont les plus grands, et je vous donne ces chiffres en me basant sur les circonscriptions

[Text]

these numbers are not prepared by the province, because we do not keep figures based on federal ridings; we keep them either by county or administrative region—if one takes the three counties of Restigouche, Gloucester and Northumberland, that would mean that they would have received approximately 43 per cent of the total DREE funds spent in New Brunswick under the GDA up to March, 1980.

The fact is, even though we do not quarrel with that, we would maintain that New Brunswick, in terms of its size and in terms of its particular problems, should not exclude certain areas from a program such as DREE.

We had the ADA Program, which excluded a couple of cities in New Brunswick, and then the pressures got so great from those areas excluded that it turned 180 degrees and suddenly there was a focus on the cities. The thoroughway in Saint John, for example, was started before the GDA. It was projects such as this that represented the main reasons for expenditures in a place like Saint John under the GDA. We felt, provincially, that we had finally achieved what was the best possible world in terms of development, that being where the province is covered as a whole and where we tried to identify those particular opportunities that exist in one particular area and focus on the opportunity rather than have parts excluded and then, have politicians or civil servants both from the federal and provincial governments, having to spend most of their time, not dealing with development but, trying to explain to regions why they are excluded while their neighbours two miles up the road are not.

Senator Godfrey: Shifting things somewhat, in Mr. Hatfield's speech he talks about having continuing programs under the expiring sub-agreements which could bring an additional 80 per cent cost to the province in the event that the federal government backed out. I think you are worried about a \$10 million reduction. Premier Hatfield went on to say:

We have essential new programs which we will not be able to undertake—mostly in areas where world marketing is involved—where we stand or fall by our ability to compete.

Why would they not be able to be undertaken when you had a \$70 million surplus in 1978-79, whereas the federal government has a \$10 billion or \$11 billion deficit? Why should the federal government be better able to afford these than the provincial government, bearing in mind that the federal government had \$10 billion deficit and the provincial government an \$70 million surplus out of which it could pay this \$10 million?

Mr. Parks: You've got me. We should have the Deputy Minister of Finance here. I think part of our problem relates to the different systems of accounting in terms of government

[Traduction]

fédérales—évidemment ces données ne sont pas préparées par la province car nous ne gardons pas de chiffres fondés sur les circonscriptions fédérales; nous les considérons soit par comté soit par région administrative—si l'on prend, dis-je, les trois comtés de Restigouche, Gloucester et Northumberland, cela signifierait qu'ils auraient reçu quelque 43% du total des subventions du MEER dépensées dans le Nouveau-Brunswick en vertu de l'Entente-cadre de développement jusqu'à mars 1980.

Encore que nous ne contestions pas cela, le fait est que nous estimons qu'en raison de ses dimensions et de ses problèmes particuliers le Nouveau-Brunswick ne devrait pas exclure certaines régions d'un programme comme le MEER.

Nous avions le programme de l'ADR, qui excluait quelques villes du Nouveau-Brunswick et il y eut ensuite un tel mécontentement dans les régions exclues que l'on assista à un revirement complet, les villes devenant soudainement le centre d'attention. Par exemple, la voie rapide de Saint John fut mise en chantier avant l'Accord général de développement. C'est justement des projets de ce genre qui ont justifié l'engagement de dépenses dans une ville comme Saint Jean en vertu de cette Entente. Sur le plan provincial, nous avons estimé avoir finalement réalisé le meilleur des mondes possible quant au développement, lorsque toute la province est visée dans son ensemble et où nous avons essayé de déterminer certaines possibilités existant dans telle ou telle région en nous y consacrant plutôt qu'en en excluant des parties pour demander ensuite aux hommes politiques ou aux fonctionnaires fédéraux et provinciaux de consacrer la plus grande partie de leurs efforts non pas au développement mais à essayer d'expliquer aux régions pourquoi elles sont exclues alors que des localités voisines à deux milles de distance ne le sont pas.

Le sénateur Godfrey: Pour changer un peu l'orientation de la discussion, dans son discours, M. Hatfield parle de poursuivre des programmes aux termes de sous-accords arrivant à expiration, ce qui pourrait entraîner 80 p. 100 de coûts supplémentaires à la province au cas où le gouvernement fédéral déciderait de retirer son aide. Vous vous craigniez, je crois, une réduction de \$10 millions. Le premier Ministre Hatfield poursuivait ainsi:

Nous avons de nouveaux programmes essentiels que nous ne serons pas en mesure d'entreprendre—surtout dans des secteurs faisant intervenir les marchés mondiaux—et où nous réussirons ou non selon notre capacité à faire face à la concurrence.

Pourquoi ne pourrait-on les entreprendre alors qu'en 1978-1979 vous aviez eu un excédent de \$70 millions et que le gouvernement fédéral avait enregistré un déficit de 10 ou \$11 milliards. Pourquoi le gouvernement fédéral serait-il mieux en mesure d'assurer ces programmes que le gouvernement provincial qui pourrait payer ces \$10 millions sur son excédent de \$70 millions?

M. Parks: Vous avez raison. Le sous-ministre des Finances aurait dû être parmi nous. Notre problème tient en partie, selon moi, aux différentes méthodes de comptabilisation des

[Text]

deficits and surpluses. I do not know that we are that well off comparatively.

The Chairman: Did you have a second question, Senator Godfrey?

Senator Godfrey: Yes, Mr. Chairman.

You talked in terms of there being 420 successful RDIA programs out of 465. Would it be the same proportion in dollar terms, or did you have some spectacular failures?

Mr. Parks: No, I do not think we have had any spectacular failures under RDIA. I cannot think of any.

Mr. Blanchard: If \$4 million is spectacular, there was one, and that was Venus Electric. As well, there was a foundry, Atwood and Morrill, in St. Stephen, as I recall, which went under in 1974-75, or thereabouts.

Senator Godfrey: So, the dollar amount would be roughly the same proportionately.

The Chairman: Any other questions, senator?

Senator Murray: Do you have some yourself, Mr. Chairman?

The Chairman: I have one or two, and then I shall come back to you.

If in in-migration or out-migration there is a reasonable proxy for the development of the province, and one of the objectives of development is to prevent the out-migration of your population, how far do you believe you should go in spending funds and in encouraging development to prevent that out-migration?

Mr. Parks: Migration, I suppose, is a response to a number of factors and a number of conditions, and one of those conditions is, I guess, economic. As long as there is a shortage of employment opportunities in a particular province, be it New Brunswick or elsewhere, and relative abundance of employment opportunities in some of other province, such as Alberta at the moment, there is inevitably going to be a movement of people. I mentioned the term "equality of opportunity", and it seems to me personally that so far as it is possible people should be able to live and work in the environment of their choice; if it is their choice to move from New Brunswick to some other province, then, that is good, but if it is their choice to stay there, then the development of the provincial effort or the federal effort or the joint effort comes into play. I would suspect there is really no quantified answer to that question. Historically there has been a net movement of people from New Brunswick, and I remember looking at the characteristics of that movement a number of years ago. They tended to be concentrated in the younger age groups and in the better educated groups. In other words, New Brunswick was losing a lot of its human resource a valuable factor in development.

During the decade of the '70s this out-migration trend turned around and in the early part of the decade there was a fairly heavy net in-migration. It has slowed down somewhat

[Traduction]

déficits et des excédents du gouvernement. Je ne pense que comparativement nous soyons dans une position aussi avantageuse.

Le président: Avez-vous une deuxième question, sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Oui, monsieur le président.

Vous avez dit que sur 465 programmes relevant de la Loi sur les subventions au développement régional, 420 avaient été fructueux. Les résultats sont-ils aussi encourageants sur le plan des dépenses, ou a-t-on enregistré des échecs spectaculaires?

M. Park: Non, je ne le pense pas, je n'en vois aucun.

M. Blanchard: Si \$4 millions vous semblent un montant spectaculaire, je peux citer le cas de Venus Electric. Si mes souvenirs sont exacts, il y avait eu aussi la faillite d'une fonderie, Atwood and Morrill, à St Stephen en 1974-1975, je crois.

Le sénateur Godfrey: Ainsi, la proportion serait pratiquement la même sur le plan des dépenses.

Le président: Avez-vous d'autres questions, sénateur?

Le sénateur Murray: Et vous-même, monsieur le président?

Le président: Une ou deux et je vous rendrai ensuite la parole.

Si les mouvements migratoires constituent une aide raisonnable au développement de la province et que l'un des objectifs du développement soit d'essayer d'empêcher l'exode de la population, combien estimez-vous devoir dépenser pour encourager l'expansion et prévenir ces migrations?

M. Parks: Les migrations constituent une réaction à un certain nombre de facteurs et de conditions, l'une étant d'ordre économique. Aussi longtemps qu'il y aura pénurie d'emplois dans une province, que ce soit le Nouveau-Brunswick ou une autre, et une abondance relative de possibilités d'emplois dans une autre, comme l'Alberta pour le moment, il y aura inévitablement des mouvements migratoires. J'ai parlé d'égalité des chances et j'estime personnellement que dans la mesure du possible on devrait pouvoir vivre et travailler dans l'environnement de son choix, si certains préfèrent quitter le Nouveau-Brunswick pour se rendre dans une autre province, c'est bien, mais s'ils décident de rester sur place, dans ce cas, les efforts du gouvernement provincial, ou du gouvernement fédéral, ou des deux à la fois interviennent alors. J'imagine qu'on ne peut vraiment donner de réponse quantitative à cette question. De façon générale, il y a toujours eu un exode marqué des populations du Nouveau-Brunswick, et je me souviens en avoir examiné les caractéristiques il y a un certain nombre d'années. La tendance s'est manifestée surtout dans les groupes des jeunes et des personnes instruites. Autrement dit, le Nouveau-Brunswick perdait donc énormément de ressources humaines, ce facteur essentiel au développement.

Pendant les années 1970, cette tendance s'est inversée et au début de la décennie, il y a eu une immigration assez importante qui s'est quelque peu ralentie maintenant. Ainsi, l'effort

[Text]

now. So the development effort has to provide job opportunities not only for New Brunswickers, but as long as there is a movement of people in on a net basis, for the proportion of these people included in the labour force as well. I cannot say at what point one can say, "All right, we have had enough out-movement" or "We have had enough in-movement."

The Chairman: If I understand your answer correctly, it sounds as though you view the amelioration of regional disparities as purely a responsive policy. If people are there either by virtue of the fact that they wish to stay in the province or for some reason are coming into the province, then steps should be taken to provide jobs for them. But it seems to me that that would argue, in the long run, in favour of a steady, pernicious outflow of people because very often people make the decision to move, on economic factors. They are moving to Alberta because there is economic opportunity for them there. Therefore, does it not seem that regional development for the amelioration of regional disparities has to take place prior to the decision of people as to whether or not they are going to move?

Mr. Parks: Yes. There are a number of objectives to an economic development policy, and Senator Murray referred to those, including the GDA, earlier this afternoon. Net migration is just one of them. I think the answer is that you have a development program which is working and creating more jobs and new income and so on. Then people inside the province and within that particular society can make a choice. They can decide to stay at home, if that is what they want to do, and they can be assured of some kind of a reasonable job with some kind of a reasonable level of income. But if they should choose to move to Alberta, then they have that choice too.

The Chairman: You say the development program precedes, it does not just follow from the decision of people to move. You say that the policy is in place, and then people can make their choice. I think that is the point you are making.

Mr. Parks: Yes.

The Chairman: Then that brings me back to my question: How far should we go in the expenditure of funds to have that development project in place so that people will decide to stay?

Mr. Parks: I would find it difficult to put a dollar value on that.

The Chairman: Well, speaking just in general human terms, does it really matter whether people stay in New Brunswick?

Mr. Parks: Yes, I would say no. I guess the question you are asking is whether there is a potential for development in New Brunswick, and how great that potential for development is. Is it great enough so that every New Brunswicker ever born can stay in New Brunswick and never leave? Or is it something else? We happen to believe, and it is in the general development agreement, that there are development opportunities and development potential in the province. Now the number of dollars it is going to take to realize that potential to its fullest I cannot say.

Senator Thériault: All the dollars available.

[Traduction]

de développement doit assurer des emplois non seulement aux résidents du Nouveau-Brunswick, mais aussi, du moment où il y a un apport net de migrants, pour tous ceux qui font parties de la population active. Je ne saurais dire à quel stade on peut estimer suffisants les entrées ou les sorties de population.

Le président: Si je comprends bien votre réponse, vous semblez considérer l'amélioration des disparités régionales comme une politique purement circonstancielle. Si des personnes résident dans une province parce qu'elles souhaitent y rester ou que d'autres y arrivent pour certaines raisons, il faut prendre des mesures pour leur assurer des emplois. Mais il me semble que cela causerait à long terme un exode irrégulier et pernicieux puisque très souvent les facteurs économiques décident les gens à se déplacer. Ils viennent en Alberta en raison de toutes les possibilités économiques qu'ils y trouvent. Par conséquent, ne semble-t-il pas que, si le développement régional doit permettre d'améliorer les disparités, son application doive se faire avant que des gens décident de se déplacer?

M. Parks: Oui. Une politique de développement économique doit avoir un certain nombre d'objectifs, et le sénateur Murray en a parlé au début de l'après-midi, en invoquant en particulier l'entente-cadre de développement. La migration nette est l'un de ces objectifs. La réponse, me semble-t-il, est que de créer un programme de développement qui fonctionne et qui crée davantage d'emplois, de nouveaux revenus, et ainsi de suite. Puis les résidents de la province ou bien tel ou tel groupe pourront décider ce qui leur convient, de rester chez eux s'ils le souhaitent, ou d'être assurés d'un emploi et d'un revenu raisonnables. Mais ils peuvent aussi choisir d'aller en Alberta.

Le président: Vous dites que le programme de développement précède la décision de se déplacer, qu'il n'en découle pas simplement. Vous dites que la mesure est en place et que les gens peuvent ensuite choisir. C'est bien cela?

M. Parks: Oui.

Le président: Je vous repose donc ma question: combien faut-il dépenser pour mettre en place un projet de développement qui décide les populations à rester sur place?

M. Parks: Il me serait difficile de vous donner une évaluation monétaire.

Le président: Sur le plan humain et de façon générale, est-il vraiment important que les gens restent au Nouveau-Brunswick?

M. Parks: Oui. Vous voulez savoir s'il existe un potentiel de développement au Nouveau-Brunswick et quelle est son envergure? Permet-il à tous les habitants du Nouveau-Brunswick de résider à tout jamais dans leur province? Ou faut-il faire intervenir autre chose? Nous estimons, comme le prouve l'Entente-cadre de développement, que la province offre des possibilités et un potentiel de développement. Je ne saurais dire combien d'argent il faudra pour le réaliser pleinement.

Le sénateur Thériault: Tout l'argent disponible.

[Text]

Senator Godfrey: How many dollars would it take to keep people like Lord Beaverbrook and R. B. Bennett there?

The Chairman: You are saying that it is based on the development of potential, and everything flows from that. I think that is a reasonably sound answer. But let me move then to another problem.

I notice that you emphasize or put a lot of weight on the development of secondary manufacturing as a development objective. And yet when we look at your information on secondary manufacturing, it comes down largely to the processing or upgrading of primary products. I think outside of the metalworking industries you are really not talking about a manufacturing industry, other than an upgrading or processing of raw materials.

This makes me wonder whether in regional development terms for the province of New Brunswick the development of primary resources is not really the major objective you should have, and that out of that should arise the service industries that probably will employ more people and be more effective than spending large amounts of money just to increase processing and upgrading of raw materials.

You were saying earlier that you were amazed that there had been such an increase in the participation rate and at the number of people employed in New Brunswick and, indeed, in Canada, when there has been so little growth. That would likely indicate that the increase in employment has probably taken place in the service industries.

I just wonder how realistic your concentration on the manufacturing industry is, when really in effect it is nothing more than a concentration on primary industries.

Mr. Blanchard: I must say that we have heard such suggestions before, namely, that we in the Maritimes have a role to play, which is to concentrate on our primary resources. We hear that from the central provinces. I have even heard at such meetings as this that we should concentrate on such things as fish, shoes and textiles.

The Chairman: I am not trying to demean you. I come from Manitoba.

Mr. Blanchard: I know you are from Manitoba, Mr. Chairman. My comments are not meant to be derogatory. They are meant to be taken in a rather general way.

We in New Brunswick have chosen as a policy or strategy, if you like, to put the emphasis on our potential. We think in our primary resources we have the potential for development. As I say, that is the first place we intend to put our energy to further process those resources for further value added and for employment.

The second part of our strategy for industrial development is to concentrate on those things or aspects that are not resource-related. That is what we call the secondary manufacturing non-resource base. That includes such things as metal working, metal fabricating. When we come to that, we are in competition with the world, basically. Not only are we in competition

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Combien faut-il pour que Lord Beaverbrook et R. B. Bennett ne partent pas?

Le président: Vous dites que tout cela dépend de la réalisation du potentiel et que tout en découle. Cette réponse me paraît raisonnablement valable. Permettez-moi de passer à un autre problème.

J'ai remarqué que vous insistez sur l'expansion du secteur manufacturier secondaire comme objectif de développement. Or, si l'on examine vos renseignements à cet égard, il s'agit principalement de la transformation ou de la valeur ajoutée à des produits primaires. À part les industries métallurgiques il ne s'agit pas d'un secteur manufacturier sinon de la valeur ajoutée ou de la transformation de matières premières.

Je me demande donc si pour assurer l'expansion régionale du Nouveau-Brunswick notre principal objectif ne devrait pas être le développement des ressources primaires dont découleraient des industries de service qui assureraient plus d'emplois, ce qui sera plus rentable que de dépenser des sommes considérables rien que pour accroître la transformation et la valeur ajoutée à des matières premières.

Vous avez dit que vous étiez étonné de l'accroissement du taux de participation et du nombre de personnes employées au Nouveau-Brunswick et même au Canada alors que la croissance a été si limitée. Cela semblerait indiquer que l'augmentation du nombre d'emplois s'est probablement faite dans les industries de service.

Je me demande si votre concentration sur le secteur manufacturier est véritablement réaliste lorsqu'en fait ce n'est rien de plus qu'un effort portant sur les industries du secteur primaire.

M. Blanchard: Je dois dire que nous avons déjà entendu de telles propositions, selon lesquelles, dans les Maritimes, notre rôle serait de nous concentrer sur nos ressources primaires. C'est ce que disent les provinces centrales. J'ai même entendu dire dans des réunions semblables à celle-ci que nous devrions insister particulièrement sur le poisson, les chaussures et les textiles.

Le président: Mon intention n'est pas de vous rabaisser. Je viens du Manitoba.

M. Blanchard: Je le sais, Monsieur le président; mes remarques ne se veulent pas péjoratives. Je m'exprime de façon générale.

Au Nouveau-Brunswick, la ligne de conduite, ou la stratégie si vous préférez, que nous avons choisie est d'insister sur notre potentiel. Je crois que dans les ressources primaires nous avons des possibilités de développement. Encore une fois, c'est là d'abord que nous avons l'intention de concentrer nos efforts pour transformer davantage ces ressources, augmenter la valeur ajoutée et le nombre des emplois.

Le deuxième volet de notre stratégie de développement industriel est de nous concentrer sur les choses ou les aspects qui ne sont pas liés aux ressources. C'est ce que nous appelons le secteur secondaire manufacturier non fondé sur les ressources. Cela comprend entre autre le travail et la fabrication du métal. Là nous sommes fondamentalement en concurrence

[Text]

with all other jurisdictions in Canada but also with the other jurisdictions of the world. But I cannot see how we can concentrate exclusively on our primary resources, for the simple reason that that will never give us enough jobs.

We undertook an analysis some years back based on the idea that we might concentrate solely on our primary resources. We found that even if we were to process all of the trees we could in New Brunswick, have all of the value added that we could out of the fibre, and if we did the same thing with agriculture and the same thing with the fish that we haul out of the sea, and again did the same thing with our mineral resources, it would still not add up to a sufficient number of jobs to satisfy our job problem. It was obvious that we would have to look at the other side, namely the secondary side, which, as I said before, has to do with those things that are not based on our resources.

The Chairman: What about the service side?

Mr. Blanchard: The service side is like everything else everywhere in the country. Everybody has a service sector. That is one of the things we count on, for instance, when we come to a place like Market Square in Saint John, which was mentioned a while ago. We are putting money into Market Square because we want to do something for the city core of Saint John, which presently—and I hope I am not going to offend anybody—is not much to look at. It is not very attractive to anyone. We think that after having spent the money we intend to spend it will be very attractive. Not only will it be very attractive, but we will have created 300 jobs in the process of construction and 900 jobs, when it is built and operational. On top of that the governments will collect taxes from that, which they do not do now, because there is nothing there to collect taxes on, except a hole and a pile of rubble.

So much for that one in Saint John.

There are other centres in the province where we are proposing to do the same thing—for instance, Newcastle, Chatham and Dalhousie; and we started in Edmundston before we started in Saint John, by the way.

We do not think these things are exclusive. You cannot really say we are going to go strictly to primary resources and not to secondary manufacturing or that we will neglect our major centres.

The Chairman: Before you leave that point, I should like to go to my third and final question. In your paper, going on from this sort of processing upgrading, you talk about the sort of lack of self-sufficiency, especially in food products in New Brunswick. You give us some figures there of what would happen, if you were able to produce in New Brunswick more of the food which you consume in New Brunswick.

If everybody were to take that route, what would happen to the comparative advantage of the various provinces in the various regions of Canada producing certain foods or primary resources or manufactured products? Is that really a rational policy for a federal state like Canada?

[Traduction]

avec les marchés mondiaux, et non seulement avec tous les autres marchés du Canada. Mais je ne vois pas comment nous pourrions nous concentrer exclusivement sur nos ressources primaires pour la simple raison qu'elles ne nous offriront jamais suffisamment d'emplois.

Il y a quelques années, nous avons entrepris une analyse fondée sur le principe selon lequel nous pourrions nous concentrer uniquement sur nos ressources primaires. Nous avons découvert que même si nous transformions dans la mesure de nos capacités tous les arbres du Nouveau-Brunswick, et leur donnions toute la valeur ajoutée possible en les transformant en fibre et, en faisant de même avec l'agriculture et le poisson ainsi que les ressources minérales, cela ne donnerait pas encore un nombre suffisant d'emplois pour répondre à nos problèmes de chômage. Il était évident qu'il fallait envisager l'autre côté, le secteur secondaire qui, comme je l'ai déjà dit, comprend ce qui n'est pas basé sur nos ressources.

Le président: Et le secteur des services?

M. Blanchard: Il est comme tout le reste partout dans le pays. Tout le monde a un secteur de services. C'est là dessus que nous comptons, par exemple avec Market Square, à Saint-Jean dont j'ai parlé il y a un instant. Nous y consacrons de l'argent parce que nous voulons améliorer le centre de la ville, qui actuellement, et j'espère n'offenser personne, n'est pas très attrayant. Nous pensons qu'après avoir fait les dépenses prévues, il y aura des embellissements certains. En outre, nous aurons créé 300 emplois grâce aux travaux de construction et 900 autres une fois les travaux terminés et l'ensemble opérationnel. En plus les administrations lèveront des impôts ce qui ne se fait pas actuellement, puisqu'il n'y a rien à l'exception d'un trou et un d'un tas de décombres.

Voilà pour Saint-Jean.

Il y a d'autres centres où nous nous proposons de faire la même chose dans la province. Je citerais par exemple Newcastle, Chatham et Dalhousie; soit dit en passant, nous avons commencé ce genre d'activités à Edmundston avant Saint-Jean.

Ces choses ne nous semblent pas exclusives. On ne peut pas vraiment dire que nous allons nous limiter aux ressources primaires plutôt qu'au secteur secondaire ni que nous négligeons les principaux centres.

Le président: Avant que vous n'en terminiez avec ce point, j'aimerais en arriver à ma troisième et dernière question. Dans votre document, à propos de cette sorte de transformation et de valeur ajoutée vous parlez du manque d'autonomie du Nouveau-Brunswick, et notamment dans les produits alimentaires. Vous nous citez certains chiffres quant à ce qui se passerait si vous pouviez produire sur place davantage de l'alimentation que vous consommez.

Si tout le monde adoptait cette orientation, qu'advierait-il des avantages relatifs des diverses provinces dans les diverses régions du Canada où produisent certains aliments ou des ressources primaires ou des produits manufacturés? Est-ce

[Text]

Mr. Parks: May I try that one, Mr. Chairman? I think back to the days when I was with the New Brunswick Agricultural Resources Study; I always had problems with that concept of self-sufficiency.

The concept of self-sufficiency put forward in the report of the New Brunswick Agricultural Resources Study is not one of self-sufficiency in each and every commodity. It is a concept based on an attempt to expand production in those areas where we have a production advantage.

For example, the obvious one is potatoes. We produce potatoes now; we produce potatoes for export particularly, and the seed potato markets are growing.

Another example is that we supply our own needs for fluid milk at the moment. Indeed, we have an excess. Okay, if we produce more, then possibly down the road somewhere we can go into milk processing.

But with respect to beef, I would never expect the Province of New Brunswick to be self-sufficient. We do not have the resources. I would not be optimistic at tremendous increases in that particular product. But, on the other hand, pork is a factory-type of operation where the availability of land is not all that important; we realized that we could achieve a higher degree of self-sufficiency in pork, and we are doing so as a result of the development program in that industry.

But you must realize that it is in the surplus-production of commodities that we have an advantage and in those areas of under-production, if I can put it that way, or no production at all, the other provinces have the advantage.

The Chairman: Thank you. Mr. Blanchard, I believe you wanted to go on to another point.

Mr. Blanchard: Yes, Mr. Chairman, if I may. I should like to respond to some comments that I believe Senator Murray made when he asked a question some time back about the universality of RDIA in a province like New Brunswick.

The point I should like to make is that RDIA at some point in time was not as universal in New Brunswick as it is now, or as it has been for the last four or five years, say. It was not as universal in the sense it excluded small businesses.

If you wanted to start manufacturing or processing activities you had to start at a level of a \$30,000 investment. Otherwise you did not qualify for the assistance. It had to be that and over.

That is why the Small Industry Program, on which Mr. Parks has given you statistics, came about. It was because we said, "Here in New Brunswick we have all kinds of people with good ideas but who are not rich in dollars. While they can start

[Traduction]

réellement une politique logique pour un État fédéral comme le Canada?

M. Parks: Puis-je répondre à cette question, monsieur le président? Je me souviens de l'époque où je faisais partie du groupe chargé d'étudier les ressources agricoles du Nouveau-Brunswick; cette notion d'autosuffisance m'a toujours causé des problèmes.

Dans le rapport du groupe chargé d'étudier les ressources agricoles du Nouveau-Brunswick, il ne s'agit pas d'autosuffisance pour chaque produit. L'idée en est d'essayer d'accroître la production dans les domaines où il y a avantage à cela.

Un exemple évident en est celui de la pomme de terre. Nous produisons actuellement des pommes de terre destinées particulièrement à l'exportation; en outre, les marchés de la pomme de terre de semence s'accroissent.

Un autre exemple en est que, pour l'instant, nous satisfaisons nos besoins en matière de lait de consommation. En fait, nous avons même un excédent. Si nous produisons davantage, nous pourrions peut-être à un moment donné nous lancer dans la production de lait de transformation.

Je ne m'attendrais jamais cependant à ce que le Nouveau-Brunswick soit autosuffisant en ce qui concerne le bœuf. Nous ne possédons pas les ressources nécessaires. Je ne ferais pas preuve d'optimisme à cet égard. Par contre, le porc est un produit qui se prête à la transformation là où la question des terres n'est pas aussi importante; nous nous sommes rendus compte que nous pourrions atteindre un haut degré d'autosuffisance en ce qui concerne le porc et nous y arrivons grâce au programme de développement dans cette industrie.

Vous devez cependant vous rendre compte que nous disposons d'un avantage lorsque notre production est excédentaire et que, par contre, ce sont les autres provinces qui sont avantagées lorsqu'il y a sous-production, voire absence de production de nos produits, si je puis m'exprimer ainsi.

Le président: Je vous remercie, monsieur Blanchard, je vois que vous voulez passer à un autre sujet.

M. Blanchard: En effet, si vous me le permettez, monsieur le président. J'aimerais répondre à certaines observations que le sénateur Murray, je crois, a faites lorsqu'il a posé une question il y a quelque temps sur l'universalité de l'application de la LSDR dans une province comme le Nouveau-Brunswick.

J'aimerais faire ressortir que le LSDR à un moment donné n'a pas été appliquée avec autant d'universalité qu'elle ne l'est actuellement ou qu'elle ne l'a été au cours des quatre ou cinq dernières années notamment. Elle n'était pas aussi universelle d'application car elle ne tenait pas compte des petites entreprises.

Si vous vouliez lancer une entreprise de fabrication ou de traitement, il vous fallait un investissement minimum de \$30,000, sinon vous n'aviez droit à aucune aide. Il fallait au moins ce minimum.

C'est ce qui a entraîné le programme d'aide financière aux petites entreprises, programme au sujet duquel M. Parks vous a donné des statistiques. C'est parce que nous avons dit: «Ici, au Nouveau-Brunswick, certains ont de bonnes idées, mais ne

[Text]

small, they cannot start at the level that the RDIA insists they do. So, "we said, "we need a program that they can take advantage of."

That is how we persuaded DREE to cost-share a small industry assistance program with us, which, as we said earlier, is now applies pretty well all over the province and which satisfied that requirement.

As we said before, we have assisted in excess of 380 companies now and have created about 1,500 jobs. That was about a month ago. Every month we have applications under that program for, let us say, maybe 15 to 20 new companies.

We were talking about failures under RDIA. I would like to talk about the successes, because in this small industry program there has been a failure rate of six per cent. I would prefer to say we have had a success rate of 94 per cent, which is probably as high as anyone can get.

With respect to excluding RDIA from certain areas and failures, a little while back I was talking about a plant in St. Stephen called Atwood & Morrill. This plant was a failure under DREE earlier on, but is a success today because we were able to attract Texas Steel to buy and reactivate it. The plant is now twice as large as it was, and hopefully will employ twice as many people as it did when Atwood & Morrill went under.

Senator Godfrey: I seem to remember reading somewhere recently that the average failure rate of new businesses started in Ontario is something like four out of ten. How do you account for your great success in New Brunswick? Is it just that much better down there, or do you help them?

Mr. Blanchard: The statistics I have given do not apply to all businesses. They are restricted to small industry. For those industries involved in manufacturing or processing who have received assistance from us, the failure rate is six per cent.

Senator Godfrey: It is that part you are talking about?

Mr. Blanchard: I am not talking about the service station or that sort of thing.

The Chairman: Senator Murray, do you have further questions?

Senator Murray: Only if other members of the committee have no further questions.

The Chairman: Do any other senators have any further questions at this point?

Senator Murray: I should like to return to the question of block funding. Is it not a fact that one of the advantages of the present system is that under the present system of programs negotiated with the federal government, jointly planned and evaluated, you have access to a great deal of expertise that would not otherwise be available to a relatively small province, even one that has an excellent public service? Further, there is

[Traduction]

disposent par de l'argent nécessaire. Ils peuvent créer une petite entreprise, mais pas au niveau prévu dans la LSDR.» Nous en avons donc conclu: «Il nous faut un programme dont nous pourrions tirer profit.»

C'est ainsi que nous avons persuadé le MEER de partager les frais du programme d'aide financière aux petites entreprises, programme qui, comme nous l'avons dit auparavant, est appliqué d'une façon uniforme dans la province et qui satisfait cette exigence.

Comme nous l'avons dit auparavant, nous avons aidé jusqu'à présent plus de 380 sociétés et nous avons créé environ 1,500 emplois. Ces chiffres datent d'un mois environ. Tous les mois, entre 15 et 20 nouvelles sociétés présentent des demandes dans le cadre de ce programme.

Nous parlions des échecs essuyés dans le cadre de la LSDR. J'aimerais aussi en souligner les bons résultats, parce que le programme d'aide financière aux petites entreprises a un taux d'échec de 6%. Je préférerais dire que le taux de réussite est de 94%, ce qui est probablement le pourcentage le plus élevé qui puisse être obtenu.

Pour ce qui est de ne pas appliquer la LSDR à certains domaines voués à l'échec, j'ai parlé il y a quelques temps d'une usine de St. Stephen appelée Atwood et Morrill. Cette usine n'a pas marché lorsqu'elle dépendait du MEER, mais aujourd'hui ses affaires sont florissantes parce que nous avons réussi à convaincre Texas Steel de l'acheter et de la reprendre en main. Elle est maintenant deux fois plus importante qu'auparavant et nous espérons qu'elle emploiera deux fois plus de personnel que lorsque Atwood et Morrill a coulé.

Le sénateur Godfrey: Je me souviens d'avoir lu récemment que la proportion d'échec des nouvelles entreprises ontariennes étaient un moyenne de quatre sur dix. A quoi attribuez-vous votre réussite au Nouveau-Brunswick? Les conditions sont-elles bien meilleures ou bien les favorisez-vous?

M. Blanchard: Les statistiques que j'ai mentionnées ne tiennent pas compte de toutes les entreprises mais uniquement des petites. En ce qui concerne les industries de fabrication ou de traitement qui ont reçu notre aide, le taux d'échec est de 6%.

Le sénateur Godfrey: Est-ce le domaine dont vous parliez?

M. Blanchard: Je ne parle pas d'une station service ou de ce genre d'entreprise.

Le président: Sénateur Murray, avez-vous d'autres questions?

Le sénateur Murray: Oui, mais seulement si mes collègues n'en ont pas.

Le président: D'autres sénateurs veulent-ils poser des questions maintenant?

Le sénateur Murray: J'aimerais revenir à la question de la formule globale de financement. N'est-il pas exact que le système actuel de programme négocié, planifié et évalué conjointement avec le gouvernement fédéral comporte entre autres l'avantage de pouvoir profiter de nombreuses compétences qui, autrement seraient inaccessibles à une province relativement peu importante, même si ses fonctionnaires étaient d'un niveau

[Text]

the advantage that a commitment by the federal government would at least appear a great deal more secure if they are involved in these projects; you obtain the security of their commitment. Finally, without putting too fine a point on it, I hope, the fact that there is a joint responsibility for these dollars helps to make certain that you spend the money responsibly at your own level. Is that too paternalistic a comment?

Mr. Arsenault: You have answered your own question.

Mr. Parks: I would agree that the commitment of the federal government to regional development is more secure under a GDA than it would be under a system of block funding.

With respect to expertise and so on in the planning process, I should say that under the so-called first generation of GDA agreements, I think I am right in saying that, at least under most of them, there was a provision of money to establish a planning function, and as a result of this the province was able to acquire a great deal of expertise, which was retained in the provincial service. I may be a bit prejudiced and probably cannot give you a straight answer to this, but I think that the provincial service is pretty good and capable of carrying on this process. I would add that there is another dimension as a result of the GDA process; you do have the involvement of federal expertise as well.

Senator Murray: That was my point.

Mr. Parks: Yes, you do have the involvement of federal expertise. They say that two heads are better than one. Maybe two governments are better than one. I am sorry, but I cannot remember your last point.

Senator Murray: It was whether the joint responsibility ensures that you will behave more responsibly.

Mr. Parks: Can I add one observation? We have not said anything about this. I think this is an advantage occurring to New Brunswick, or to any other province, as a result of the Structure of the General Development Agreement. As you know, the Department of Regional Economic Expansion is a decentralized department; there is an assistant deputy minister in each region of the country, there is a director general in each provincial capital. With that kind of presence in, for example, the capital of New Brunswick, it is much easier to establish a working rapport, a co-operative working relationship, than it is if your whole contact is between the government in Fredericton and the government in Ottawa. For example, under the Northeast Agreement we decided some time ago that, in co-operation with the company involved, we would undertake some design in engineering for a zinc smelter in Belledune. I suppose ten years ago that would have involved any number of operations by Air Canada, EPA or some other airline.

Senator Thériault: Or your own.

Mr. Parks: Or our own. The point is that you could make a major decision of that nature in Fredericton, because there

[Traduction]

excellent? Un autre avantage est que si le gouvernement fédéral intervient dans un projet, son engagement semble beaucoup plus sûr. Enfin, sans vouloir trop insister, je l'espère, le fait qu'il y a une responsabilité conjointe sur le plan financier garantit dans une certaine mesure que l'argent est judicieusement dépensé à son propre niveau. Cette observation est-elle trop paternaliste?

M. Arsenault: Vous avez répondu à votre propre question.

M. Parks: Je conviens qu'un engagement pris par le gouvernement fédéral en matière de développement régional est bien plus sûr aux termes d'une entente-cadre qu'aux termes d'une formule globale de financement.

Concernant les compétences en matière de planification, je pense que je peux dire avec raison que la première série d'ententes-cadres de développement, du moins la plupart, prévoyait des crédits pour planification; par conséquent, les provinces pouvaient tirer profit de ces compétences dont s'imprégnait la fonction publique provinciale. J'ai peut-être certains préjugés et je ne peux probablement pas vous donner une réponse franche mais je pense que la fonction publique provinciale est en mesure de s'acquitter de ce processus. J'ajouterais que les ententes-cadres de développement ont amené une nouvelle dimension; le gouvernement fédéral met également à contribution ses compétences.

Le sénateur Murray: C'est ce que je voulais faire ressortir.

M. Parks: En effet, vous avez droit aux compétences du gouvernement fédéral. On dit que deux avis valent mieux qu'un. Deux gouvernements valent peut-être mieux qu'un. Je regrette, mais je ne me souviens pas du dernier point que vous avez souligné.

Le sénateur Murray: Il s'agissait de savoir si la responsabilité conjointe garantissait que vous feriez preuve de plus de sens des responsabilités.

M. Parks: Puis-je ajouter une observation. Nous n'avons pas abordé cette question. Je pense que c'est un avantage dont jouit le Nouveau-Brunswick ou toute autre province en raison de la structure de l'entente-cadre de développement. Comme vous le savez, le ministère de l'Expansion économique régionale est un ministère décentralisé. Il y a un sous-ministre adjoint dans chaque région du pays et un directeur général dans chaque capitale provinciale. Cette présence notamment dans la capitale du Nouveau-Brunswick permet d'établir des liens de travail solidaires beaucoup plus facilement que si les négociations se faisaient entre les gouvernements de Fredericton et d'Ottawa. Dans le cadre de l'entente nord-est, nous avons notamment décidé il y a quelque temps que nous entreprendrions, de concert avec la société en cause, certains travaux de conception technique pour une fonderie de zinc à Belledune. Je suppose qu'il y a dix ans, ce projet aurait nécessité une certaine participation de la part d'Air-Canada, d'EPA ou d'une autre société aérienne.

Le sénateur Thériault: Ou votre participation.

M. Parks: Ou notre participation. L'essentiel, c'est que vous pouviez prendre une décision importante de ce genre à Frede-

[Text]

was the presence of the federal government there in the DREE office. I think it is a much more effective and efficient type of relationship than we had in the pre-GDA era.

Senator Doody: Is it true that you have gotten more DREE sectorial agreements or sub-agreements of the General Development Agreement signed and in being since the decentralization than before it? Do you find the system works better now with the assistant deputy minister, then the regional directors, and then another level in Ottawa? The final decision is not made wherever the assistant deputy minister is. I think he is in Moncton for the region. I know he is a long way from Saint John's anyway.

Mr. Parks: Quite frankly, the working relationship is between the office of the director general of DREE in New Brunswick and the provincial government rather than through the regional office of the assistant deputy minister.

Senator Doody: But he cannot make a decision on one of these agreements.

Mr. Parks: No.

Senator Doody: Your department or division in Fredericton works with him up to a certain level, and then it goes to the regional assistant deputy minister, who vets it again; then it goes from him to Ottawa, where it is vetted again; then Ottawa comes back down to make sure that subparagraph (3) section (iv) has been translated properly; and on it goes. Instead of being able to go from Saint John's to Ottawa, you have the happy advantage of having three or four levels of people who are all experts.

Mr. Parks: We have that problem when negotiating agreements. When you are agreeing to agreements you have that kind of problem. My point concerned the position once the agreement was signed. I gave the illustration of the zinc smelter. That was accomplished within an existing agreement. But, you are right, senator—the negotiation of new agreements can be a frustrating experience.

Senator Doody: What I am saying is that the decentralization theory, while it sounds good, does not always work all that well. It is often very much more practical for one capital to work with the other capital, rather than having a bunch of intermediaries down through the system. That is perhaps arguable, and various people will have different interpretations, but my scar tissue tells me differently.

Mr. Parks: I must say, our experience in New Brunswick, while it has not been perfect, has not been all that bad.

Senator Godfrey: Surely you get more money through block funding. Block funding is just an increase in equalization, is it not? Once you have it, you can then do anything you wish with it.

Senator Doody: Medicare is block funding.

[Traduction]

ricton en raison de la présence du gouvernement fédéral par l'intermédiaire du bureau du MEER. A mon avis, ce sont là des relations qui sont beaucoup plus efficaces que celles de la période précédant l'entente-cadre.

Le sénateur Doody: Il est vrai que plus d'ententes sectorielles ou auxiliaires du MEER ont été signées ou sont négociées depuis la décentralisation? Trouvez-vous que les choses fonctionnent mieux maintenant avec le sous-ministre adjoint, les directeurs régionaux et les autres hauts fonctionnaires à Ottawa? La décision finale n'est pas prise là où se trouve le sous-ministre adjoint. Je pense qu'il se trouve à Moncton. Je sais qu'il est loin de Saint-Jean de toute façon.

M. Parks: En toute franchise, les négociations se font entre le bureau du directeur général du MEER au Nouveau-Brunswick et le gouvernement fédéral plutôt que par l'intermédiaire du bureau régional du sous-ministre adjoint.

Le sénateur Doody: Il ne peut pas cependant prendre une décision sur une de ces ententes.

M. Parks: Non.

Le sénateur Doody: Votre ministère ou votre division à Fredericton travaille de concert avec lui jusqu'à un certain point. Par la suite le sous-ministre adjoint pour la région est saisi de la question et l'examine pour ensuite la soumettre aux hauts fonctionnaires d'Ottawa qui l'examinent de nouveau; par la suite, les hauts fonctionnaires à Ottawa s'assurent que la disposition 3(iv) a été bien interprétée, et ainsi de suite. Au lieu de passer de Saint-Jean à Ottawa, vous avez l'avantage de jouir des compétences de trois ou quatre niveaux de hauts fonctionnaires.

M. Parks: Nous avons fait face à ce problème au cours des négociations des ententes. Je veux parler de la situation une fois que l'entente est signée. J'ai donné l'exemple de la fonderie de zinc où le tout s'est déroulé dans le cadre d'une entente déjà signée. Mais, vous avez raison, sénateur... la négociation de nouveaux accords se peut révéler une expérience frustrante.

Le sénateur Doody: Même si elle paraît bonne, la théorie de la décentralisation ne fonctionne pas toujours aussi très bien. Il est souvent beaucoup plus pratique qu'une capitale négocie avec l'autre capitale plutôt que de faire intervenir de nombreux intermédiaires. C'est une opinion qui peut être discutée et les interprétations différeront, mais je suis persuadé du contraire.

M. Parks: Au Nouveau-Brunswick, je dois dire que notre expérience, même imparfaite, n'a pas été aussi mauvaise.

Le sénateur Godfrey: Vous pouvez sûrement obtenir davantage grâce aux formules globales de financement. Ne constituent-elles pas une augmentation de la péréquation? Une fois que vous les avez obtenues, vous pouvez en disposer comme bon vous semble.

Le sénateur Doody: L'assurance-maladie est une formule globale de financement.

[Text]

Senator Godfrey: I realize that, and people are now complaining that Medicare funds are being diverted elsewhere.

Senator Doody: Yes, which is a pile of nonsense.

Senator Godfrey: Whether it is or not, I do not know.

Senator Doody: It is a pile of nonsense. That is another federal misconception.

The Chairman: Did you wish to reply, Mr. Parks?

Mr. Parks: Yes, Mr. Chairman.

As I said a while ago, it does not seem to me that you can accommodate the federal effort for regional economic development within the principle of equalization. Equalization has become a cornerstone of this federation of ours. It has a specific purpose and a good purpose, that being to provide a minimum level of services to everyone right across the country. Let us not muddy that by trying to inject into it the concept of equality of opportunity. Let us look at the two separately.

If we agree on that, it can be argued whether the second purpose can be accomplished better through the GDA or through a system of block funding.

Senator Godfrey: Yes, but they have the same purpose. If you identify a certain region as being underdeveloped, you provide that region with a certain amount of money, and it is then up to the region to use that money for development.

Senator Thériault: Having worked with DREE when it did not have a regional office in Moncton, can you give us your feelings on decentralization? Do you find that you can achieve more now with a DREE regional office in Moncton, or would you like to have everything back in Ottawa?

Mr. Arsenault: If I might respond, going back to the time when there were FRED Agreements between the Province of New Brunswick and the federal government—and the first two FRED Agreements were signed, I believe, on September 20, 1966—those agreements were managed by people in Ottawa and people in Fredericton. There was a joint advisory board made up of provincial and federal government representatives, with three on either side. At the time of those agreements, there was a problem in even getting the six people together in order to make decisions. Those agreements were evaluated by consultants, and others, which resulted in a revised management process in 1972, and that in fact is the type of management process that we have under the subagreements now. It is a management committee with clearly defined areas of responsibility.

What had happened prior to 1972 was that there was a local office of DREE, which made it possible, within certain parameters, to make decisions locally. The point is that, on the provincial side, it is fairly easy to get the decision makers there. Whether you are talking about negotiating an agreement or implementing one, it is important that you have, on the federal side, someone who has the capacity to make decisions. If the capacity on the federal side to make decisions

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je le sais et on se plaint actuellement de ce que les crédits destinés à l'assurance-maladie soient affectés à d'autres fins.

Le sénateur Doody: Oui, et c'est tout à fait aberrant.

Le sénateur Godfrey: J'ignore si c'est le cas.

Le sénateur Doody: C'est tout à fait aberrant. C'est une autre initiative aberrante du gouvernement fédéral.

Le président: Vouliez-vous répondre, monsieur Parks?

M. Parks: Oui, monsieur le président.

Comme je l'ai dit auparavant, il ne m'apparaît pas possible de concilier les initiatives fédérales en matière d'expansion économique régional avec le concept de péréquation. La péréquation est devenue la pierre angulaire de notre fédération. Elle a un objectif précis et louable, celui de fournir un minimum de services à tous les Canadiens. N'embrouillons pas cette question en essayant d'y ajouter le concept de l'égalité des chances. Examinons ces deux concepts séparément.

Si nous sommes d'accord sur ce point, on peut se demander si le deuxième objectif peut être mieux satisfait par l'intermédiaire d'une entente-cadre de développement que par le biais d'une formule globale de financement.

Le sénateur Godfrey: Les objectifs sont les mêmes. Si une certaine région est désignée sous-développée, elle reçoit certain montant qu'elle doit utiliser pour son développement.

Le sénateur Thériault: Puisque vous avez travaillé pour le compte du MEER au moment où ce ministère n'avait pas de bureau régional à Moncton, pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de la décentralisation? Selon vous, peut-on obtenir davantage maintenant qu'il y a un bureau régional du MEER à Moncton ou souhaiteriez-vous que les services soient centralisés de nouveau à Ottawa?

M. Arsenault: Permettez-moi de répondre. Si nous nous reportons à l'époque où le Nouveau-Brunswick et le gouvernement fédéral signaient des ententes dans le cadre du FODER, et les deux premières ententes ont été signées, je crois, le 20 septembre 1966, qu'elles étaient gérées par des fonctionnaires d'Ottawa et de Fredericton. Un Conseil consultatif mixte, constitué de trois représentants provinciaux et de trois représentants fédéraux, avait été créé. Lorsqu'il a fallu examiner ces ententes, il a été difficile de réunir les six fonctionnaires pour qu'ils prennent une décision. Des spécialistes notamment ont procédé à une évaluation qui a entraîné une révision du processus de gestion en 1972; en fait, c'est le genre de processus de gestion dont nous disposons maintenant pour les ententes auxiliaires. Il s'agit d'un comité de gestion qui délimite clairement les domaines de responsabilité.

Avant 1972, il y avait un bureau local du MEER, ce qui permettait de prendre certaines décisions sur place. Du côté provincial, il est plus facile d'obtenir la collaboration des décisionnaires. Lorsqu'il s'agit de négocier ou d'appliquer un accord, il est important que le gouvernement fédéral délègue quelqu'un qui ait le pouvoir de prendre les décisions. Si cette personne se trouve déjà au bureau provincial, c'est très bien. Vous pouvez cependant faire face à des problèmes si la déci-

[Text]

in the management of an agreement is within the provincial office, that is fine. Where you can run into problems is in those instances in which the decision is beyond the capacity of the federal government representative, in which event you have to rely on that individual to interpret the arguments that you might have had to points which his superiors might bring up, and sometimes these points can be met with information that only you have.

In negotiating agreements in the first phase of the GDA, what happened on the federal side at that time is that the Director General of DREE from New Brunswick would take whatever documentation he had from the province or that his own staff had prepared, to Ottawa. The system seems to have become more complex since that time, not only within DREE, but within the federal government generally. As Senator Doody said, there are probably more steps now, and that can complicate the negotiation of agreements.

In terms of the implementation, to the extent that the role and the responsibility, as well as the powers and limitations of the management committee are set out fairly clearly, and to the extent that the local person in DREE has the capacity to manage on the side of the federal government, decentralization makes sense.

The fact that we have a General Development Agreement and the fact that we do these things jointly does not represent in any way, shape or form any sort of guarantee that we are more secure than we would be were we doing things on our own. Looking at DREE over the period of its existence, we can see that DREE has eroded in percentage terms over the last 10 years and that the Atlantic region has been eroded in its relative importance within DREE, as DREE is now spread out more across the country. My concern is that when bodies such as this committee are evaluating DREE, they evaluate it on a basis totally different from that under which it was set up. It has been eroded, and that is the point in terms of trying to evaluate it.

The Chairman: Could you develop that point a little more?

Mr. Arsenault: Its budget, in terms of the overall federal budget, has been eroded in percentage terms. As well, if one were looking at the effectiveness of DREE, one should look at the regional impact of other federal departments. I know the Economic Council of Canada looked into this at one particular point, and their finding was that any extra benefit in terms of dollars spent that DREE might have had in the Atlantic region, for instance, was being more than offset by the counterbalance, if I may use that term, of other federal departments of government involved in the economic field. The result was that the net development dollar spent by the federal government can more than counterbalance any net benefit that the Atlantic provinces would receive from DREE, because the focus of the activities of some of these other departments, such as Industry, Trade and Commerce, and the Department of Agriculture, would be in other parts of Canada.

The Chairman: Senator Doody, did you have a supplementary?

[Traduction]

sion n'est pas du ressort du représentant du gouvernement fédéral; dans ce cas, vous devez vous en remettre à lui pour présenter vos arguments en réponse aux points soulevés par ses supérieurs; ou parfois, vous êtes seul à disposer de ces renseignements.

En négociant des ententes dans la première phase de l'entente-cadre, le représentant du gouvernement fédéral d'alors, soit le directeur général du MEER au Nouveau-Brunswick, apportait à Ottawa toute la documentation que lui avait fourni la province ou celle que lui avait préparé son propre personnel. Ce processus semble s'être compliqué depuis cette époque, non seulement au sein du MEER mais également au sein du gouvernement fédéral. Comme l'a mentionné le sénateur Doody, les étapes sont probablement plus nombreuses actuellement, ce qui peut compliquer les négociations.

En ce qui concerne leur mise en œuvre de ces ententes, la décentralisation est pertinente dans la mesure où le rôle et la responsabilité ainsi que les pouvoirs et les restrictions du comité de gestion sont relativement bien précisés et dans la mesure où le fonctionnaire local du MEER a le pouvoir de gérer au nom du gouvernement fédéral.

Le fait que nous avons une entente-cadre de développement et que nous nous acquittons de cette tâche conjointement, ne garantit nullement que les choses sont plus sûres que si nous agissions seuls. Depuis la création du MEER, nous pouvons nous rendre compte que ce ministère a diminué ses services au cours des 10 dernières années et que la région de l'Atlantique a perdu son importance au sein du MEER puisque les services de ce ministère touchent maintenant davantage l'ensemble du pays. Lorsque des organismes comme ce comité, évaluent le MEER, ce qui m'inquiète c'est qu'ils l'évaluent en se fondant sur des principes qui sont totalement différents de ceux selon lesquels ce ministère a été institué. Les services ont diminué et c'est là l'essentiel lorsqu'on essaie d'évaluer ce ministère.

Le président: Pourriez-vous développer davantage cette théorie?

M. Arsenault: Par rapport à l'ensemble du budget fédéral, celui octroyé à ce ministère a diminué. En outre, pour examiner l'efficacité de ce ministère, il faudrait étudier l'influence des autres ministères fédéraux sur les régions. Je sais que le Conseil économique du Canada a examiné cette question à un moment donné; il a conclu que chaque dollar supplémentaire dépensé par le MEER dans la région Atlantique était plus qu'annulé par le contrepois, si je puis m'exprimer ainsi, des autres ministères fédéraux à caractère économique. Il s'ensuit que le montant net dépensé par le gouvernement fédéral à des fins de développement peut à tout le moins contrebalancer les crédits éventuels versés par le MEER aux provinces de l'Atlantique, parce que certains de ces autres ministères comme le ministère de l'Industrie et du Commerce ainsi que celui de l'Agriculture concentrent leurs activités sur d'autres régions du Canada.

Le président: Sénateur Doody, aviez-vous une autre question?

[Text]

Senator Thériault: Mr. Chairman, I do not think I got an answer to my question. I did not think I asked a political question, but I think I got a political answer. I would like to know whether we are going to get an evaluation of DREE's operations in terms of centralization or decentralization.

I am one of those who believe that the decentralization of federal services is essential if this country is going to stay together, from your point of view, it would be either less efficient or more efficient to have a regional office in Moncton and a provincial office in Fredericton, or whether they would be better closed and have you deal directly with Ottawa.

Mr. Arsenault: In all of the other points I covered, I thought I had covered that one. The key element, as far as I am concerned, is whether, on the federal side, the individual at the regional level has the capacity to make decisions. If the local DREE representative sitting on the management committee has the capacity to make decisions, it would be far easier to deal at that level. If, on the other hand, we are talking about negotiating a new agreement where there might be five or six different levels of decision making beyond the Director General of DREE for New Brunswick, it would be obviously far more difficult for the province to feel that its case is being put accurately to those who will make the ultimate decision.

Senator Godfrey: Is that your actual experience? You are saying "if, if, if." What has been your actual experience?

Mr. Arsenault: Going back to the period around 1975 when we were signing the first subagreements, I think New Brunswick at one point had over 25 per cent of all of the subagreements, which represented about 25 per cent of all of the DREE dollars that were committed. It may well be that part of what I am talking about is not necessarily because of a change in DREE but it may be because of this erosion of DREE which had gradually spread across the country. That is why I would not like to pinpoint it and say it is because of this or because of that. I think the two things happened at once.

Senator Thériault: Well, what I am asking, I am asking from a very practical point of view. We now have been operating for a number of years with an office in Fredericton and an office in Moncton with people there at the assistant deputy minister level. Is it right way or is it not? If you had your way would you recommend that DREE should leave those offices and move to Ottawa or would you suggest expanding it and giving more power to local offices?

Mr. Arsenault: I would tend to see power in the local office certainly in terms of the administration of agreements. The other thing that is useful, and I think this was alluded to, is that DREE has the capacity to call upon other federal departments. I do not see DREE's role as necessarily having all the expertise in-house. For instance, in the agriculture agreement there was a very extensive involvement of the federal Department of Agriculture, not necessarily in the implementation stage but in terms of devising the programs and developing strategies to make sure that it was not running totally contrary to what other programs would be. Provided that it is support-

[Traduction]

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, je ne crois pas avoir obtenu de réponse à ma question. Je ne pensais pas avoir posé une question de nature politique mais la réponse que j'ai obtenue l'était. J'aimerais savoir si nous allons évaluer les activités du MEER en nous demandant si la centralisation est préférable à la décentralisation.

Je suis l'un de ceux qui croient que la décentralisation des services fédéraux est essentielle au maintien de l'unité de ce pays et j'aimerais savoir si, à votre avis, il serait préférable d'avoir un bureau régional à Moncton et un bureau provincial à Fredericton ou de demander aux régions de traiter directement avec Ottawa.

M. Arsenault: Je crois déjà avoir répondu à cette question dans mes interventions précédentes. En ce qui me concerne, le point principal est de déterminer si les gestionnaires régionaux ont la capacité de prendre des décisions. Si le représentant local du MEER qui siège au comité de gestion pouvait prendre des décisions, il serait beaucoup plus facile de traiter directement avec lui. Par contre, si, pour négocier un nouvel accord, le gouvernement provincial était forcé de s'adresser à cinq ou six décisionnaires de différents niveaux après s'être adressé au directeur général du MEER pour le Nouveau-Brunswick, il est évident que ce gouvernement se sentirait lésé dans ses efforts pour rejoindre ceux qui prendront la décision finale.

Le sénateur Godfrey: Vous parlez constamment au conditionnel mais quelle a été votre expérience dans ce domaine?

M. Arsenault: Vers 1975, à l'époque où nous avons signé les premiers sous-accords, je crois que le Nouveau-Brunswick participait à plus de 25% de tous les sous-accords, ce qui représente le même pourcentage des engagements financiers du MEER. Il se peut que le problème que je soulève ne soit pas entièrement attribuable aux modifications de structure du MEER car l'érosion graduelle de ses pouvoirs peut tout aussi bien en être la cause. Je ne voudrais pas me prononcer sur les sources de ce problème mais je crois que les deux facteurs y sont pour quelque chose.

Le sénateur Thériault: J'envisage la question d'un point de vue très pratique. Depuis un certain nombre d'années, nous disposons d'un bureau à Fredericton et d'un autre à Moncton et les gens qui y travaillent relèvent du sous-ministre adjoint. Est-ce là la bonne façon de procéder? Si vous aviez voix au chapitre, recommanderiez-vous que le MEER ferme ses bureaux et revienne à Ottawa ou proposeriez-vous que les services soient étendus et que les bureaux locaux soient investis de pouvoirs accrus?

M. Arsenault: Je serais certainement en faveur de confier au bureau local l'application des accords. L'autre point à retenir, et je crois qu'on y a déjà fait allusion, est que le MEER peut faire appel à d'autres ministères fédéraux. Je ne crois pas que le MEER doive forcément disposer de tout le savoir-faire. Pour l'accord portant sur l'agriculture, par exemple, le ministère fédéral de l'Agriculture a participé assez activement, pas forcément au stade de la mise en œuvre, mais au niveau de l'établissement des programmes et des politiques pour que ces derniers n'aillent pas complètement à l'encontre d'autres programmes. Dans la mesure où le MEER collabore et à condi-

[Text]

tive and provided that other federal departments have regional development as one of their own objectives, then I think the DREE role to co-ordinate the federal input has been very beneficial.

Senator Doody: Coming back to the same point again, I have not been able to satisfy myself that this big DREE presence is really necessary at all in each of the provinces involved. Four or five times this afternoon people have mentioned how important they are in the implementation of an agreement. But I cannot see what they have to do with the implementation of an agreement once an economic development has been identified and worked out between the federal department and the appropriate provincial department to the satisfaction of both and an agreement is signed. It would seem to me then that it becomes a provincial responsibility because it is in the province, it is being done for the province and it should be done by the province. I cannot understand why we have to have this big federal body.

I know that in the capitals of some of the less developed provinces the DREE presence is bigger than the developed departments. I know in my own province of Newfoundland there are more DREE people, better paid, dealing with the Department of Health in Newfoundland than we have in our own department. It seems to me that it is top-heavy and intimidating in terms of a province trying to achieve its own objectives. I can appreciate that once an agreement has been reached outside advice and expertise is very helpful, but most of the real expertise and advice comes from the line departments in Ottawa, as has been pointed out earlier. But when you get down to the nitty-gritty and when you are trying to decide whether you are going to add another block of concrete to a certain building and you get 57 new sub-committees and various other committees called in and DREE has to have engineering people and all sorts of other people in its department, it seems to me that it is so top-heavy that it has now lost sight of its original intention which was to help the provinces and not to build up a monolith in Ottawa.

Mr. Arsenault: I think, Mr. Chairman, the fact is that you could have three engineers, for instance, look at a certain set of plans, and we have had experiences where the fact that this was done not mean that it was any better than having one person look at them. You can still wind up having mistakes afterwards in terms of the construction project. I think this is the sort of point I was raising a while ago. I like to distinguish between management and implementation. Joint management, I think, is clearly called for in the agreements, and there is no doubt in my mind that it should be that way.

Senator Doody: Why should it be that way? Once the agreement has been signed, why does it need a federal presence there to oversee the spending of every cent? Don't you have your auditors who can come in at the end of the year who can tell you if the money could have been better spent in some other way?

Mr. Arsenault: Block funding would remove some of the difficulties, but I think that to be practical, in view of the fact that we have the agreements we have, we are going to have

[Traduction]

tion que d'autres ministères fédéraux aient eux aussi pour objectif de favoriser le développement régional, je crois que le rôle de coordonnateur de l'aide fédérale, qui a été confiée au MEER, a été très bénéfique.

Le sénateur Doody: Pour en revenir à la même question, je ne suis pas convaincu que cette participation massive du MEER soit vraiment utile à toutes les provinces. On a signalé à quatre ou cinq reprises, cet après-midi, l'importance du rôle du ministère dans l'application d'un accord. Mais je ne peux pas voir ce qu'il pourrait faire de plus lorsqu'un projet économique a été établi conjointement par les ministères fédéral et provincial intéressés et qu'un accord est intervenu à la satisfaction des deux parties. Il me semble qu'à ce stade, la responsabilité incombe exclusivement au gouvernement provincial. Je ne comprends pas l'utilité de cette énorme structure fédérale.

Je sais que dans les capitales de certaines des provinces les moins nanties, la présence du MEER est plus évidente que celle de ministères provinciaux dûment établis. Ainsi dans ma province d'origine, Terre-Neuve, les fonctionnaires du MEER qui traitent avec le ministère de la Santé de Terre-Neuve sont plus nombreux et mieux payés que leurs homologues de ce ministère. Il me semble que cette présence est trop évidente et qu'elle intimide le gouvernement provincial qui tente d'atteindre ses propres objectifs. Je peux comprendre que lorsqu'un accord est intervenu, les connaissances et conseils de l'extérieur sont très utiles, mais comme on l'a déjà dit, la plus grande partie de cet apport provient des ministères fédéraux spécialisés. Et lorsqu'il est question de régler certains détails et de décider, par exemple, s'il faut ajouter un bloc de béton à un édifice, il est absurde de créer cinquante-sept nouveaux sous-comités et divers autres comités et de demander au MEER d'envoyer des ingénieurs, car dès lors, il y a exagération et le MEER oublie sa mission initiale qui est de venir en aide aux provinces et non pas d'implanter une gigantesque structure monolithique à Ottawa.

M. Arsenault: Monsieur le président, le fait qu'on ait demandé, par exemple, à trois ingénieurs de vérifier une série de plans, et cela s'est déjà fait, ne signifie aucunement que le résultat sera meilleur que si une seule personne les consulte. Il se peut que le projet de construction comporte quand même des erreurs. C'est ce que j'ai tenté de démontrer il y a quelque temps. Je tiens à établir une distinction entre gestion et application. La gestion conjointe est, je crois, prévue explicitement dans les accords et il ne fait aucun doute dans mon esprit que les choses doivent se passer de cette façon.

Le sénateur Doody: Pourquoi faudrait-il qu'il en soit ainsi? Une fois l'accord signé, pourquoi aurait-on besoin d'une présence fédérale pour surveiller même les plus menues dépenses? Vos vérificateurs ne peuvent-ils pas examiner les livres à la fin de l'année et déterminer si les fonds auraient dû être engagés de meilleure façon?

M. Arsenault: Le financement global supprimerait certaines de ces difficultés mais d'un point de vue pratique et compte tenu des accords conclus, c'est par gestion conjointe que les

[Text]

joint management in terms of the ultimate responsibility for funds. But I distinguish between management and what I refer to as implementation which means the day-to-day carrying out of activities agreed to in the terms of a program and in terms of a budget. Let us say there is a particular program and an agreement for a budget of three quarters of a million dollars for this coming year, I think that can be carried out probably far more efficiently at only one level of government. I do not think one would suffer anything in the process. There could be a requirement for quarterly or periodic progress reports. Obviously when you have your auditors come in, they would certainly point out if you have failed in the slightest to follow the program guidelines.

If we refer to expertise, I personally think that in terms of regional development in the Canadian context, what would be far more useful would be if DREE were to concentrate on influencing the regional impact implications of other federal departments as opposed to perhaps spending as much time as it does on spending its own money. It is getting to be less and less of the federal budget, and I think the tendency is perhaps for other departments to try to influence more the spending of DREE dollars which I think is precisely the opposite of what it should be if we really want, over the long haul or during the life of the GDA, to have some major effect in terms of regional development in Canada.

Senator Doody: Is there not some conflict even now between the line departments and the DREE departments in the different spheres of interest and areas of responsibility? For example, where it comes to highways, is it not the case that the Department of Highways is interested in the Trans-Canada Highway, but you would be very interested in DREE in the sub-agreement for highway construction. The Department of Fisheries is pretty loath to let DREE handle a fishery agreement, because they would like to do it themselves, but they do not have the funding to do it. Don't you find that this is a sort of conflict within your own objectives, or even within the Government of Canada objectives?

M. Arsenault: If we are talking about highways, I suppose we take the dollars out of one department or the other and try to make sure that both ends of the highway meet.

Senator Doody: But under some agreements they call for a 75 per cent-25 per cent agreement, others, 80 per cent and 20 per cent, and yet others 90 per cent and 10 per cent.

Mr. Arsenault: Well, we try to make sure that we put the same quality of concrete in the pavement no matter which department is involved in the cost-sharing. But I think the aspect about the other federal departments being—and you have not used this word but I shall use it—jealous of what they consider to be their field, I think that would tend to disappear if people had the understanding that DREE should be there in some cases, and certainly in the case of some of the eastern provinces, for funding those things which are traditionally within the provincial responsibility. Because when it comes to some of these resources, there are, for example, provincial departments of agriculture but there is also a federal one. But I think the problem in terms of provinces such as the Atlantic

[Traduction]

fonds seront administrés. Mais je fais la distinction entre la gestion et ce que j'appelle l'application, c'est-à-dire le déroulement au jour le jour d'activités prévues aux termes d'un programme et d'un budget. Il me semble qu'un seul palier de gouvernement pourrait administrer beaucoup plus efficacement un programme et un accord pour lesquels, par exemple, un budget de 3/4 de million de dollars aurait été voté. A mon avis, personne n'en souffrirait. Des rapports trimestriels ou périodiques décrivant l'état des travaux peuvent toujours être exigés. Vos vérificateurs n'hésiteraient pas à vous faire remarquer, le cas échéant, que vous n'avez pas suivi à la lettre les directives rattachées au programme.

Pour ce qui est du savoir-faire, j'estime que pour le développement des régions canadiennes, il serait beaucoup plus utile que le MEER s'efforce d'orienter les efforts d'autres ministères fédéraux vers le développement des régions au lieu de consacrer autant de temps à l'engagement de ses propres fonds. Sa part du budget fédéral diminue et contrairement à ce qui devrait être, d'autres ministères ont tendance à tenter d'influencer les décisions du MEER en ce qui concerne ses dépenses et cette situation devra changer si nous voulons mener à bien, à long terme ou pendant la durée de l'E.C.D. le développement des régions du Canada.

Le sénateur Doody: N'y a-t-il pas déjà certains conflits entre les ministères d'exécution et le MEER au chapitre des différentes sphères d'intérêt et des domaines de responsabilité? Par exemple, dans le secteur routier, n'est-il pas vrai que le ministère responsable du réseau routier s'intéresse à la construction de la trans-canadienne, mais que le MEER aimerait lui aussi participer aux sous-accords portant sur la construction de routes. De la même façon, le ministère des Pêches hésite à laisser au MEER le soin d'administrer un accord de pêche parce qu'il aimerait le faire lui-même; malheureusement, il ne dispose pas des fonds nécessaires. Ne croyez-vous pas qu'il y a conflit entre vos propres objectifs ou même entre ceux du gouvernement du Canada?

M. Arsenault: Pour la construction de routes, nous demandons des fonds à un ministère ou à un autre et nous tentons de nous assurer que les deux tronçons de la route seront reliés.

Le sénateur Doody: Mais certains accords prévoient une participation conjointe dans une proportion de 75-25 p. 100, 80-20 p. 100 et même 90-10 p. 100.

M. Arsenault: Nous tentons de nous assurer que la qualité du béton dans le revêtement sera uniforme, quels que soient les ministères partageant les coûts. Pour ce qui est des autres ministères fédéraux qui seraient jaloux, vous n'avez pas utilisé ce terme mais je vais le faire, de ce qu'ils considèrent être leurs prérogatives, je crois que ce sentiment disparaîtrait si les gens comprenaient que le MEER doit être présent dans certaines régions, et certainement dans les provinces de l'Est, pour financer des projets qui relèvent normalement des gouvernements provinciaux. Car même s'il existe des ministères provinciaux de l'Agriculture, par exemple, un autre est en place à Ottawa. Pour en revenir aux provinces Atlantiques, elles ont besoin de fonds pour investir dans des domaines qui, de l'avis

[Text]

provinces is that there is a need of development money to spend within those areas which everybody agrees are areas of provincial jurisdiction but the problem is that there are not enough provincial dollars. So it is not a case that federal agriculture or fisheries has to come in and do their job; I think it is a case of DREE funds, federal government funds, being required in order for the provinces to be able to carry out fully the development responsibilities which they currently have.

The Chairman: I think I will have to intervene on this line of questioning at this point. Senator Roblin is waiting and we also want to get back to Senator Murray, who is also waiting. Senator Roblin?

Senator Roblin: I almost hesitate to mention this, Mr. Chairman, because it will probably open up a line of thought. I gathered from one of the witnesses that he warned us against confusing DREE with equalization, or equality of opportunity with equalization. I should like to hear more on that point.

What brought it to my mind was reading the proposed Canadian Constitution on the subject of equalization, where these two matters are, I think, melded to such an extent that they can hardly be separated. If you read section 31 of the proposed constitutional act, which deals with equalization and regional disparities, it mixes the two quite thoroughly indeed.

Would you like to expand on why that is a bad thing, if it is a bad thing?

Mr. Parks: Senator, I do not want to quarrel with the constitutional statement.

Senator Roblin: I must make myself clear, Mr. Parks. I am not anxious to drag you into that argument, but this committee at some stage may have to consider it, if it is a cornerstone of the DREE operation. That is why I want to hear more from you on the subject.

Mr. Parks: It seems to me that we are talking about two things. A longtime ago—I cannot remember how many years ago it was—we adopted a principle in Canada that there would be a transfer of funds from wealthy parts of the country to less wealthy parts of the country through the medium of the central or federal government to ensure that basic services—health, education and things of that nature, which everybody has a right to—were on some acceptable, common level across the country, without putting an undue or disproportionately high level of taxation on people, particularly in those poorer or less wealthy provinces where the tax base is smaller. That is one point.

It seems to me that that has become a sort of cornerstone of our country.

If I am looking at it correctly, that is what the equalization formula or principle is designed to do. It is to equalize, if you like, the level of services in health and education for all citizens of the country. But it does not do anything, nor is it intended to do anything, to further the purpose of economic development in those regions of the country which suffer from—I guess the words there are “economic disparity.”

[Traduction]

de tous, sont de compétence provinciale mais le problème est que des gouvernements provinciaux manquent de fonds. Il n'est donc pas question que les ministères fédéraux de l'Agriculture ou des Pêches fassent le travail de leurs homologues provinciaux. Je pense qu'il s'agit plutôt du fait que les provinces ont besoin des fonds du MEER pour mener à bien leurs projets de développement.

Le président: Je crois devoir intervenir à propos de cette série de questions. Les sénateurs Roblin et Murray attendent depuis un certain temps déjà. Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: J'hésite presque à intervenir, monsieur le président, car j'orienterai probablement le débat dans une autre direction. Il semble qu'un des témoins nous ait demandé de ne pas confondre péréquation et égalité des chances. J'aimerais en entendre davantage à ce propos.

J'ai eu cette idée en prenant connaissance des dispositions du projet de constitution canadienne qui traitent de préréquation et, dans ce passage, les deux notions sont si étroitement liées qu'il est presque impossible de les dissocier. Si vous lisez l'article 31 du projet de loi constitutionnel qui traite de la péréquation et des disparités régionales, vous constaterez qu'on y présente les deux notions de façon assez indistincte.

Pourriez-vous nous expliquer pourquoi cet aspect est négatif, s'il l'est?

M. Parks: Sénateur, je ne veux pas critiquer le projet de loi constitutionnel.

Le sénateur Roblin: Je vous dois des précisions, monsieur Parks. Je ne tiens pas vous entraîner dans cette discussion, mais le Comité devra peut-être se pencher sur cette question dans la mesure où elle constitue la pierre d'assise des activités du MEER. C'est pourquoi je vous demande de faire certains commentaires.

M. Parks: Il me semble que nous parlions de deux aspects différents. Il y a longtemps, je ne me souviens plus à quelle époque, nous avons adopté au Canada un principe selon lequel les régions nanties céderaient des fonds aux régions moins développées par l'entremise du gouvernement central ou fédéral pour veiller à ce que les services essentiels, c'est-à-dire les soins de santé, l'éducation, etc, auxquels tout le monde a droit, soient d'aussi bonne qualité dans tout le pays et ce, sans imposer un fardeau fiscal trop lourd ou disproportionné à la population, surtout à celles des provinces moins nanties où les recettes fiscales sont moins élevées. Voilà le premier aspect.

Il me semble que ce principe est devenu en quelque sorte la pierre angulaire de notre pays.

Si mon interprétation est correcte, c'est ce que vise la formule ou le principe de péréquation. En d'autres termes, il s'agit d'uniformiser la qualité des services de santé et d'éducation dans tout le pays. Mais cette formule ne contribue ni n'est destinée à favoriser le développement économique des régions du pays où les «disparités économiques» sont les plus évidentes.

[Text]

So we have developed in this country another sort of basic principle—at least I hope it has become a basic principle—by which we will tackle that other problem which the equalization principles does not tackle, and that is the problem of trying to remove from the country, in so far as it is possible, economic disparity, so that the people in the provinces or regions of the country suffering from economic disparity can do the things or have access to the things which the Chairman mentioned a while ago. They can have the opportunity for a better job and a better income and, if you want to get philosophical about it, a better way of life, whatever that is.

I look at them as two quite separate principles in the country. They have one thing in common, I guess, and that is the transfer of funds from one part of the country to another part of the country through a central government.

Senator Roblin: I guess what I would like to do, Mr. Chairman, is say: Take a look at section 31 in one of your leisure moments and let me know whether you think it looks all right in line with your thought here, because we will be debating it and it would be interesting to know.

Senator Godfrey: You think both are mixed up together in section 31?

Senator Roblin: Well, just read it. It is quite clear that they are considered to be two sides of the same coin.

Senator Thériault: They do not have to be done the same way, though.

Senator Roblin: It may be that this is all right. The first time I saw it, it looked all right to me, but I am beginning to wonder now if there is a problem there. I will leave it at that, Mr. Chairman.

Senator Murray: Mr. Chairman, I think the witnesses will be disappointed, to put it mildly, if we do not give them the opportunity briefly to get off their chests and on to the record a serious current problem which is bothering them—that is to say that their Forestry Agreement has expired and their Industrial Agreement has expired.

As I understand it, Mr. Parks, you have negotiated at the officials level new agreements in those sectors but cannot seem to get them signed. Now is your opportunity to make a brief statement on that, or to tell us what the practical effect will be after four or five years of being without a new agreement in those areas.

Mr. Parks: Senator Murray, yes, we had at the DREE-Fredericton level and at the provincial level negotiated two new or second agreements in those two areas, forestry and industry.

I believe our negotiations at that level must have been completed early in the winter or late last fall, because I just checked the Order in Council which authorized the premier to sign them on behalf of the province and, if I remember correctly, it was dated January 31.

I think I am now entering that problem area which was mentioned a while ago, and I tend to think that the problem is not so much connected with DREE as a department of the

[Traduction]

Nous avons donc établi au Canada un autre principe fondamental, du moins j'espère qu'il l'est devenu, permettant d'atteindre l'autre objectif qui échappe au principe de péréquation, c'est-à-dire celui de supprimer, dans la mesure du possible, les disparités économiques pour que les populations des provinces ou régions où ces disparités sont les plus évidentes puissent jouir des possibilités que le président a décrites. Elles peuvent trouver de meilleurs emplois, gagner davantage et, pour parler en termes abstraits, améliorer leur niveau de vie.

Je considère que ces deux principes sont très distincts. Ils comportent un point commun, c'est-à-dire le transfert de fonds d'une région du pays à une autre par l'entremise d'un gouvernement central.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais demander au témoin de lire l'article 31 et de nous dire si ces dispositions sont conformes à sa pensée car nous discuterons de ces dispositions et il nous sera utile d'en savoir davantage.

Le sénateur Godfrey: Vous croyez que l'on confond les deux principes à l'article 31?

Le sénateur Roblin: Faites-en la lecture. Il est très clair que les deux principes sont considérés comme deux aspects de la même question.

Le sénateur Thériault: Par contre, ils n'ont pas à être abordés de la même façon.

Le sénateur Roblin: La formule est peut-être convenable. À première vue, je l'ai trouvée acceptable, mais je commence à me demander si elle ne soulève pas un problème. Je vais en rester là, monsieur le président.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je crois que les témoins seront déçus, pour employer un euphémisme, si nous ne leur donnons pas l'occasion de parler d'un problème grave qui se passera dans quatre ou cinq ans si une entente n'intervient pas.

Si je comprends bien, monsieur Parks, vous avez négocié avec les autorités de nouveaux accords pour ces secteurs mais vous n'avez pu obtenir qu'ils soient signés. Vous avez maintenant l'occasion de faire des commentaires ou de nous dire ce qui se passera dans quatre ou cinq ans si une entente n'intervient pas.

M. Parks: Oui, sénateur Murray, nous avons négocié avec les représentants du MEER à Fredericton et avec les fonctionnaires provinciaux deux nouveaux accords pour ces secteurs, les forêts et l'industrie.

Je crois que nos négociations à ce niveau ont dû aboutir au début de l'hiver ou à la fin de l'automne dernier car j'ai consulté le décret en conseil qui autorisait le premier ministre à les ratifier au nom de la province et, si je me souviens bien, il était daté du 31 janvier.

J'aborde un problème qui a été soulevé il y a quelque temps et je suis porté à croire qu'il n'est pas relié aux responsabilités du MEER en tant que ministère fédéral. Je crois qu'il faut

[Text]

federal government with whatever responsibility DREE was given. I think there is something more than that, because we really do not know what has happened to those two agreements in the federal structure.

We are quite certain that the Ministry of State for Economic Development is involved. We do not know at this particular point in time what the mandate of the Ministry of State for Economic Development is, relative to agreements with DREE under the General Development Agreement. General Development Agreement.

As I said a while ago, these two agreements have been held up. The Pulp and Paper Agreement and the Market Square Agreement came through. We really do not know why they came through and the other two did not.

Senator Murray: Is lack of agreement seriously impeding you or can you go ahead?

Mr. Parks: We have been going ahead on the assumption that they would be signed, and I think they will be. Unofficially, I am told that they will be signed sometime before too long.

But if they were not, there would be a serious problem facing the province. Of the millions of dollars that are involved on an annual basis under those two agreements, 80 per cent of it would no longer be forthcoming from DREE under the GDA. The provincial government would then have to look at those initiatives financed under these agreements in relation to all the other responsibilities of the government, and on the basis of some reasonable assessment of priorities, I suppose, either continue with them at the expense of something else or drop them.

Senator Murray: The Minister of State for Economic Development is our colleague. Perhaps one of us will ask him some day in Question what has become of those agreements.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I am not quite clear on the difference between the Forestry Agreement and the Pulp and Paper Agreement. Are those two separate agreements?

Mr. Parks: Yes, senator. The Forestry Agreement relates entirely to the forest resource.

Senator Thériault: Does it relate to the big forestry complex in Fredericton?

Mr. Parks: No.

Senator Thériault: It has nothing to do with that?

Mr. Parks: Reforestation, forest nursery, silviculture program.

Senator Thériault: Nothing to do with the construction of the forestry complex in Fredericton? Where is that coming from? I understood from an answer by the premier that it was all part of that.

Mr. Parks: One element of the forestry complex, the new forest ranger school, will be financed jointly through regional DREE, Moncton, and the Council of Maritime Premiers. Part of the forestry complex will be financed by the province and another part will be financed by the Forestry Service of the

[Traduction]

chercher plus loin, car nous ignorons ce qu'il est advenu de ces deux accords à l'intérieur des structures fédérales.

Nous sommes tout à fait certains que le ministre d'État au développement économique y est pour quelque chose mais nous ne connaissons pas son mandat actuel en ce qui a trait aux accords conclus avec le MEER aux termes de l'entente-cadre de développement.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, ces deux accords ont été retardés. L'accord sur les pâtes et papiers et celui de la Place du marché ont été conclus et nous ne savons vraiment pas pourquoi ils l'ont été et pas les deux autres.

Le sénateur Murray: Cela vous gêne-t-il considérablement ou pouvez-vous poursuivre vos travaux?

M. Parks: Nous avons continué dans l'hypothèse qu'ils seraient ratifiés et je pense qu'ils le seront. On me dit officiellement qu'ils seront signés bientôt.

Mais au cas où ils ne le seraient pas, la province ferait face à un problème grave. Sur les millions de dollars que représentent ces deux accords chaque année, 80% ne viendrait plus du MEER en vertu de l'entente-cadre de développement. Le gouvernement provincial devrait alors évaluer toutes ces initiatives financées en vertu de ces accords en fonction de toutes ses autres responsabilités et, en évaluant raisonnablement ses priorités, soit les prolonger au dépens de quelque autre programme soit les supprimer.

Le sénateur Murray: Le ministre d'État chargé du développement économique est un de nos collègues. Un d'entre nous lui demandera peut-être un jour lors de la période des questions ce qu'il est advenu de ces accords.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, je ne vois pas très bien la différence entre l'accord sur les forêts et l'accord sur les pâtes et papier. S'agit-il de deux accords distincts?

M. Parks: Oui, sénateur. L'accord sur les forêts ne porte que sur les ressources forestières.

Le sénateur Thériault: Porte-t-il sur l'énorme complexe forestier de Fredericton?

M. Parks: Non.

Le sénateur Thériault: Il n'a rien à voir avec ça?

Monsieur Parks: Il s'agit du programme de reboisement, de pépinière, et de silviculture.

Le sénateur Thériault: Cela n'a rien à voir avec la construction du complexe forestier de Fredericton? De qui tenez-vous ce renseignement? D'après une réponse donnée par le premier ministre, j'avais compris que cela en faisait partie.

M. Parks: Une partie du complexe forestier, la nouvelle école des gardes forestiers, sera financée conjointement par le MEER régional, Moncton et le *Council of Maritime Premiers* (Conseil des premiers ministres des provinces atlantiques). Une partie du complexe forestier sera financée par la province

[Text]

federal Ministry of the Environment, I believe. It is that sort of arrangement.

Senator Thériault: It is the reforestation program that has not been signed?

Mr. Parks: Yes. We are talking about the forest sector under the forestry agreement.

Mr. Arsenault: Perhaps I might add that of approximately \$8 million a year about \$5 million would be in reforestation related activities, which includes the operation of nurseries, a seed extraction plant, scarification and planting. That would be the forestry one.

Senator Thériault: That is the one that is held up?

Mr. Arsenault: That is correct.

Senator Thériault: The other one is what?

Mr. Arsenault: Industrial, which involves, for instance, financing of the Small Business Program and financing of the industrial commissions. At the present time, even with the uncertainty Mr. Parks has referred to, one cannot obviously stop reforestation in the summer just because there is no agreement; one has to continue with the hope that the forestry agreement, if and when signed, will have a retroactive clause that will cover those activities. If one were not, for example, to do any scarification this summer, one could not plant trees; one has to plan ahead. It is the lack of continuity and the uncertainty with respect to the agreement which is of concern to us at this time.

Senator Thériault: Are we talking about those two agreements within the figures the premier mentioned in his speech, that of the DREE money that should have been available there will be a reduction of \$10 million or \$15 million?

Mr. Arsenault: As we understand the system, there are, you might say, two pots of money, one for existing agreements and one for new agreements. The shortfall of approximately \$10 million was based on existing agreements, for instance the developing regions agreement and the highways agreement which we would have liked to have proceeded with faster than we can. Last year on those existing agreements we spent in the order of, I believe, some \$52 million to \$53 million. That is DREE dollars, not counting the provincial part. We have somewhere in the range of \$38 million to \$40 million of DREE money available this year. The second element, that we know even less about, is what will come out of the new pot, when it will come out and in what form it will be. The pulp and paper has come out, the market square has come out, there is still some question if and when forestry, and if and when industrial will come out.

Senator Thériault: I have a question for Mr. Parks from the aspect of his overview of the cabinet secretariat of New Brunswick. I wonder whether you are worried or what perspective you have, when you are submitting that DREE is doing a job but has not got enough money. In simple terms what you

[Traduction]

et l'autre par le Service des forêts du ministère fédéral de l'Environnement, je crois. Il s'agit de ce genre d'accord.

Le sénateur Thériault: Et c'est le programme de reboisement qui n'a pas été signé?

M. Parks: Oui. Nous parlons du secteur forestier de l'accord sur les forêts.

M. Arsenault: Je pourrais peut-être ajouter que sur environ \$8 millions par an, \$5 millions seront consacrés aux activités liées au reboisement qui comprend l'exploitation des pépinières, une usine d'extraction des semences, la scarification et les plantations. Il s'agit du programme sur les forêts.

Le sénateur Thériault: C'est celui qui est retardé?

M. Arsenault: C'est exact.

Le sénateur Thériault: Sur quoi porte l'autre?

M. Arsenault: Il s'agit du programme de développement industriel qui comprend, par exemple, le financement du programme sur les petites entreprises et le financement des commissions industrielles. A l'heure actuelle, même compte tenu de l'incertitude dont a parlé M. Parks, on ne peut manifestement pas mettre un terme au programme de reboisement en été simplement parce que l'accord n'a pas été signé; il faut continuer en espérant que l'accord sur les forêts, s'il est signé et lorsqu'il le sera, comprendra une clause rétroactive qui comprendra toutes ces activités. Si, par exemple, la scarification ne se faisait pas cet été, on ne pourrait pas planter d'arbres; il faut planifier à l'avance. C'est l'absence de continuité et l'incertitude qui plane sur cet accord qui nous préoccupent en ce moment.

Le sénateur Thériault: Sommes-nous en train de parler de ces deux accords évoqués par le premier ministre dans son discours lorsqu'il a cité des chiffres, une réduction de \$10 millions ou de \$15 millions sur les crédits qui auraient dû être dégagés par le MEER?

M. Arsenault: Si nous comprenons bien le système, il existe deux cagnottes, une pour les ententes existantes et une autre pour les nouvelles ententes. Le manque à gagner d'environ \$10 millions correspondait à des programmes existants comme l'entente sur les régions en développement et sur les routes que nous aurions voulu conclure plus vite que nous ne le pouvons. Sur ces ententes existantes, nous avons dépensé, l'année dernière, environ \$52 millions à \$53 millions, je crois. Il s'agit de crédits du MEER, compte non tenu de la part provinciale. Cette année, nous disposons d'environ \$38 millions à \$40 millions. Quant au deuxième élément dont nous ignorons à peu près tout, il s'agit de savoir ce qui sortira de la deuxième cagnotte, quand et sous quelle forme. L'entente sur les pâtes et papiers a été signée de même que celle sur la place du marché et nous sommes en train de nous demander si l'entente sur les forêts et celle sur le développement industriel seront signées et à quelle date.

Le sénateur Thériault: J'ai une question à poser à M. Parks sur la façon de voir le secrétariat du cabinet du Nouveau-Brunswick. Je me demande si vous êtes inquiet ou dans quelle perspective vous vous placez lorsque vous dites que le MEER fait du bon travail, mais qu'il ne dispose pas d'assez d'argent.

[Text]

are saying is that one per cent to two per cent of the budget is spread wider across the field. Generally speaking, as we look at the budgets of provincial governments compared with that of the federal government it seems to me that provincial governments are in much better shape budgetwise than the federal government. Does it not concern you that eventually, if that trend continues, the federal government will have to get out of not only DREE but a lot of other programs?

Mr. Parks: We are facing a restriction in the funds available to DREE. I guess that is a part of the general program of restraint on the part of the federal government, which I suppose is in turn dictated by what is called the deficit. I honestly cannot argue that the province is better off financially than the federal government, or vice versa. As we said earlier, there is a different method of financial accounting in New Brunswick from the federal government. I was thinking of the question raised a little while ago about the \$70 million surplus in New Brunswick. I think that must have been the surplus on ordinary current account. When you add the deficit on capital account to that, it is not a surplus of \$70 million, I can assure you; in fact it is a deficit but I cannot give you the exact figure.

Senator McElman: The provincial balance sheets are different.

Mr. Parks: Yes, the balance sheets are very different. I do not think they can be compared. I guess the base that the Government of Canada has on which to rest its deficit or debt is broader than that of the province. I think the problem which is associated with the size of the federal deficit is having an effect on funds available to DREE to be spent for purposes of economic development, and that is a fact we have to face and meet. I am not going to quarrel with the priorities of the federal government. If it is their priority to do that, someone else can quarrel with it; we will try to live within it. However, it means that we have an extra job and an added responsibility in looking at our priorities and making sure that funds which are scarcer—and that is the word—get spent to the best advantage.

Senator Thériault: The premier, speaking in the legislature, said that in fact commitments were made for ten years. I fully support your position that the federal government should not back away from them.

Mr. Arsenault: There was no precise amount given as a commitment. I think the sort of approach the province took was that one could count on at least getting more in the following year to cover inflation. With respect to the agreements that have been signed recently, such as pulp and paper and Market Square, one cannot expect to have much of a cash flow in this fiscal year, so it may well be that we are taking from the so-called second pot—and we do not know how much is in that—but it does not mean that we are taking it this year. In fact, in this current fiscal year, we may wind up spending, in terms of DREE dollars, perhaps some \$10 million less this year than we did last year.

[Traduction]

En termes clairs, vous dites que 1% à 2% du budget sont plus largement répartis. En général, lorsque nous comparons les budgets des gouvernements provinciaux avec celui du gouvernement fédéral, il me semble que les premiers sont en bien meilleure position que le second. Ne craignez-vous pas que, si cette évolution se poursuit, le gouvernement fédéral ne finisse par se retirer non seulement du MEER mais de beaucoup d'autres programmes?

M. Parks: Nous sommes confrontés à une réduction du budget du MEER. Je pense que cela fait partie d'un programme général de restriction, du gouvernement fédéral, lequel est dicté, je suppose, par ce qu'on appelle le déficit. Je ne peux réellement prétendre que la province est mieux lotie financièrement parlant que le gouvernement fédéral ou vice versa. Comme nous l'avons dit tout à l'heure, la comptabilité financière du Nouveau-Brunswick se fait différemment de celle du gouvernement fédéral. Je pensais à la question posée un peu plus tôt à propos de l'excédent de \$70 millions de dollars du Nouveau-Brunswick. Je crois qu'il s'agit de l'excédent de la balance des comptes courants. Lorsqu'on y ajoute le déficit du compte de capital, il n'y a plus d'excédent de \$70 millions, je puis vous l'assurer; en fait, il s'agit d'un déficit, mais je ne peux pas vous en donner le chiffre exact.

Le sénateur McElman: Les bilans provinciaux sont différents.

M. Parks: Oui, ils le sont. Je ne pense pas qu'on puisse les comparer. Je pense que la base sur laquelle repose le déficit ou la dette du gouvernement du Canada est plus vaste que celle de la province. Je pense que le problème dû à l'ampleur du déficit fédéral se répercute sur les crédits que le MEER peut consacrer au développement économique, et c'est un fait auquel nous devons faire face pour y trouver une solution. Je ne vais pas rompre des lances à propos des priorités du gouvernement fédéral. S'il estime qu'il s'agit d'une priorité, je laisse à quelqu'un d'autre le soin de la mettre en doute; nous essaierons de vivre avec. Cependant, cela se traduit pour nous par une tâche supplémentaire et une nouvelle responsabilité puisqu'il nous faudra examiner nos priorités et nous assurer que les fonds qui deviennent rares, et c'est le terme juste, soient dépensés le mieux possible.

Le sénateur Thériault: Parlant à l'Assemblée législative, le premier ministre a déclaré que les engagements étaient, en fait, pris pour dix ans. J'appuie pleinement votre position selon laquelle le gouvernement fédéral ne devrait pas s'y soustraire.

M. Arsenault: L'engagement ne comprenait aucun chiffre précis. À mon avis, la province a cru pouvoir s'attendre du moins à recevoir davantage au cours de l'année suivante pour couvrir l'inflation. Quant aux ententes qui ont été signées récemment, telles que celles sur les pâtes et papier et la place du marché, on ne peut pas s'attendre à avoir une marge bénéficiaire énorme durant le présent exercice budgétaire, il est donc possible que nous soyons en train de puiser dans la deuxième cagnotte et nous ne savons pas ce qu'elle contient, mais cela ne veut pas dire que nous y puisions cette année. En fait, au cours de cet exercice budgétaire, il se peut que nous dépensions, en crédits du MEER, environ \$10 millions de moins cette année que l'année dernière.

[Text]

The main reason why I think this is taking place is that about five years ago, ironically we were put in an unfortunate position. Because we happened to be the first to sign under the GDA in many cases, we have had a very high proportion of agreements coming up for renewal at this time, which is not necessarily the case with other provinces, who might have signed agreements one or two years later. We sort of got his over the head for being first at the trough, I guess.

Senator McElman: I should like to address myself to two points.

First, in answer to questions raised by Senator Roblin, Mr. Parks expressed very well, I think, the situation with respect to equalization payments based upon the commission, services to people. His answer was very clear and explicit. On the DREE side, is it not the purpose to deal, not directly with people but with the economy, so that in a lagging area such as, for example, our own province of New Brunswick, it will develop economically, thereby making better opportunities for people for employment and better opportunities for increased income, so that they in turn can pay increased taxes and become a contributing part of the whole, and in so doing reduce the equalization payments? Is that not your understanding of the two sides of the coin raised by Senator Roblin?

Mr. Parks: Yes, Senator McElman. I think you have put it very well.

Senator McElman: Can I then carry this back to the area of discussion between the chairman and yourself on in-migration and out-migration, and how far does one go in dollars to handle that problem?

Originally, in New Brunswick we had many existing industries which, because of the dreadful lack of infrastructure, could not expand. In fact, many industries could not stay in business because of the lack of infrastructure.

Taking fisheries as an example, we had many small companies which, while they had all the heart in the world, did not have highways that they could use year round to get their products to market, nor did they have a water supply—which, for a fisheries operation, is absolutely essential. These companies could not build these facilities, nor could the communities in which they were located. The tax structure simply was not there such that they could build these facilities. The province itself could not build facilities at the rate at which they were so desperately needed. The same applies to getting forestry products to market or agricultural products to market.

Was it not the original concept in New Brunswick to develop, as rapidly as possible, with federal funds the infrastructure necessary to ensure the viability of existing industries as opposed to bringing in new industries, and is that not still the basic purpose?

[Traduction]

La principale raison en est, selon moi, qu'il y a environ cinq ans, nous avons été mis dans une situation malencontreuse. Parce que nous avons été les premiers, dans de nombreux cas, à signer des accords en vertu de l'entente-cadre de développement, nous devons renouveler un très grand nombre d'accords, ce qui n'était pas nécessairement le cas des autres provinces qui auraient pu le faire un ou deux ans plus tard. Nous avons dû, en quelque sorte, payer les pots cassés parce que nous étions les premiers.

Le sénateur McElman: Je voudrais m'attarder sur deux points.

Premièrement, dans une réponse aux questions posées par le sénateur Roblin, M. Parks a décrit parfaitement, je crois, la situation en ce qui concerne les paiements de péréquation calculés en fonction de la commission, des services rendus. Sa réponse était très claire et très explicite. Le MEER, lui, n'a pas à s'occuper des gens mais de l'économie, si bien que dans une région en développement comme notre propre province du Nouveau-Brunswick, l'économie se développera, offrant ainsi de meilleures chances d'emploi et de hausse des salaires pour qu'en retour la population puisse payer des impôts plus importants et contribuer à l'ensemble, et ce faisant, réduire les paiements de péréquation? N'est-ce pas ainsi que vous comprenez les deux volets de la question posée par le sénateur Roblin?

M. Parks: Oui, sénateur McElman. Je pense que vous avez très bien exposé les faits.

Le sénateur McElman: Puis-je alors me reporter à la discussion qui a eu lieu entre le président et vous-même sur l'immigration et l'émigration et sur la question de savoir jusqu'où peut-on aller, monétairement parlant, pour régler ce problème?

Au début, nous possédions de nombreuses industries au Nouveau-Brunswick qui, en raison d'un manque effroyable d'infrastructure, ne pouvaient se développer. En fait, un bon nombre d'industries n'ont pu poursuivre leurs opérations en raison du manque d'infrastructure.

Si l'on prend le secteur des pêches comme exemple, nous possédions de nombreuses petites entreprises qui, tout en possédant la meilleure volonté du monde, ne pouvaient emprunter certaines routes toute l'année pour acheminer leurs produits vers le marché et n'avaient pas non plus d'approvisionnement en eau, ce qui, pour une exploitation piscicole, est absolument essentiel. Ces sociétés ne pouvaient construire ces installations pas plus que les collectivités dans lesquelles elles étaient situées. Le régime fiscal ne permettait pas de construire ces installations. Même la province ne pouvait pas les construire au rythme auquel elles devenaient nécessaire. La même chose vaut pour l'acheminement des produits forestiers ou des produits agricoles vers les marchés.

Le Nouveau-Brunswick n'avait-il pas à l'origine conçu l'idée de mettre sur pied aussi rapidement que possible, avec les fonds fédéraux, l'infrastructure nécessaire pour assurer la viabilité des industries existantes plutôt que d'en implanter de nouvelles et n'est-ce pas toujours là l'objectif premier à atteindre?

[Text]

Mr. Parks: Yes, senator. The GDA is often criticized for putting an inordinate amount of money into what is sometimes called infrastructure. We get criticism in that respect within the province. The fact is, you do have to have an adequate infrastructure to support the existing industrial base, to say nothing of expanding that base. We had to have the roads rebuilt; municipalities had to be given assistance for water and sewage installations; we had to have industrial land, and that had to be serviced.

In the agricultural agreement, for example, there is a program which provides for off-farm infrastructure—storage, cooling, grading facilities, and so on. All of these infrastructure items are absolutely essential, and I am sure there will be more under the new agreements once they are signed.

My own feeling is that we have taken a rather important step forward in providing a reasonably adequate infrastructure to support what we have now and on which future development can occur. But times are always changing, and infrastructure tends to deteriorate and become obsolete. So, we will have to continue to spend money on infrastructure.

Senator McElman: But without the investment that has now been made—and it is, in very large part, a DREE expenditure—do you not agree that we could not have expanded the existing industrial base, or even kept it viable? At the same time, we have made provision for the small and medium type secondary industries that we are now so successfully getting simply because we now have an infrastructure that they can live with? Is that not accurate?

Mr. Blanchard: You are entirely accurate, Senator McElman, and I would like to give an example relating to the industrial lands that we have in New Brunswick at present. We have in total some 12,000 acres of industrial land throughout the province, 1,100 acres of which is now serviced. If it had not been for the assistance from the federal government, we would not have any of that.

Senator McElman: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: It is now five o'clock. Senator Doody, I cut you off. Did you have a question you wished to ask?

Senator Doody: Not right now, Mr. Chairman. I have a meeting to go to upstairs.

The Chairman: I cut you off only because there were other senators who had indicated they wished to ask questions, and I intended to come back to you.

Senator Murray, do you have anything further?

Senator Murray: No, Mr. Chairman.

The Chairman: It does not appear that there are any other questions.

Gentlemen, you have obviously studied the question of regional disparities to a very great extent, and you have provided us, both in your written submission and in your background papers and your evidence today, with a great deal

[Traduction]

M. Parks: Oui, sénateur, l'entente-cadre de développement est souvent critiquée dans la mesure où il investit des sommes démesurées dans ce qu'on appelle parfois l'infrastructure. Nous sommes critiqués à cet égard à l'intérieur même de la province. En fait, il faut avoir une infrastructure suffisante pour soutenir la base industrielle existante sans même parler de l'élargir. Nous avons dû reconstruire les routes, les municipalités ont dû obtenir de l'aide pour créer les installations d'eau et d'égouts; nous avons dû acquérir des terres industrielles qui devaient être viabilisées.

Pour ce qui est de l'entente sur l'agriculture, par exemple, il existe un programme qui prévoit une infrastructure hors ferme comme des installations d'entreposage, de refroidissement, de triage et ainsi de suite. Toutes ces installations d'infrastructure sont absolument essentielles et je suis sûr que d'autres viendront s'y ajouter en vertu des nouvelles ententes dès qu'elles seront signées.

A mon avis, nous avons fait un grand pas en avant en offrant une infrastructure suffisante pour soutenir ce que nous possédons déjà et sur laquelle nous pourrions asseoir nos futurs projets. Mais les temps changent et l'infrastructure tend à se déteriorer et à tomber en désuétude. Nous devons donc continuer à investir de l'argent dans l'infrastructure.

Le sénateur McElman: Mais sans parler des investissements qui ont déjà été faits, et il s'agit en grande partie d'investissements du MEER, ne pensez-vous pas que nous n'aurions pas pu élargir la base industrielle existante ou du moins assurer sa survie? En même temps, les petites et moyennes industries secondaires s'implantent maintenant avec beaucoup de succès parce que nous disposons maintenant de l'infrastructure qui leur est nécessaire? N'est-ce pas exact?

M. Blanchard: Vous avez tout à fait raison, sénateur McElman, et j'aimerais vous donner un exemple portant sur les terres industrielles que nous possédons actuellement au Nouveau-Brunswick. Nous possédons au total quelque 12,000 acres de terrains industriels à travers la province, dont 1,100 sont maintenant viabilisés. Sans l'aide du gouvernement fédéral, rien de tout cela n'existerait.

Le sénateur McElman: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Il est maintenant 17 h 00. Sénateur Doody, je vous coupe la parole. Vouliez-vous poser une question?

Le sénateur Doody: Pas maintenant, monsieur le président. Je dois me rendre à une réunion en haut.

Le président: Je vous coupe la parole parce que d'autres sénateurs avaient indiqué qu'ils désiraient poser des questions et je serais revenu à vous.

Sénateur Murray, avez-vous quelque chose à ajouter?

Le sénateur Murray: Non, monsieur le président.

Le président: Il ne semble pas qu'il y ait d'autres questions.

Messieurs, vous avez apparemment étudié la question des disparités régionales avec beaucoup de sérieux et vous nous avez apporté, tant dans votre mémoire écrit que dans vos notes d'information et vos témoignages d'aujourd'hui, beaucoup de

[Text]

of information, all of which will be most helpful to the committee. We undoubtedly will be back to you again, and we look forward to hearing from your premier in the near future.

The committee adjourned.

[Traduction]

renseignements qui sauront être utiles au Comité. Il ne fait aucun doute que nous nous mettrons de nouveau en rapport avec vous et nous espérons entendre bientôt votre premier ministre.

La séance est levée.

APPENDIX "10A"

DISCUSSION PAPER
PREPARED FOR MEETING WITH
STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

OCTOBER 21, 1980

A. C. PARKS
J. P. BLANCHARD
F. J. ARSENAULT

In 1968, the present Prime Minister made the following statement:

"If the underdevelopment of the Atlantic Provinces is not corrected—not by charity or subsidies but by helping them become areas of economic growth—then unity of the country is almost as surely destroyed as it would be by the French-English confrontation."

Today, New Brunswick is confronted by the reality of this statement as it faces the sharply decreasing emphasis being placed on regional development by the Federal Government and the organization developed to carry out this function, the Department of Regional Economic Expansion. In 1969, DREE's budget was two percent of the total Federal budget; today it is approximately one percent. For the 1980-81 fiscal year alone, the Province may be expected to cope with a drop of \$10 to \$15 million in DREE's share of programs to be implemented during the year under the General Development Agreement (GDA). A decision from the Federal Government on the new Industrial and Forestry Subsidiary Agreements is over six months overdue. As well, the Province has recently been informed by the Minister of Regional Economic Expansion that he is unable, due to financial restraints, to authorize negotiations towards a new Highways or Tourism Subsidiary Agreement.

An article in the July 12th edition of the "Financial Post" points out that DREE is under attack internally due to jealousies among federal government departments... Must the Province pay for this? Or, in its evaluation of DREE's efforts, is the Federal government falling into the short-term, quick returns syndrome which has already permeated most businesses and for which a red alert has been sounding for some time?

The "Business Week" magazine of June 30, 1980, in an article entitled, "Managers Who Are No Longer Entrepreneurs", reviews the short-term, quick returns syndrome:

—The measure of achievement and the goals to be reached are as short-term as a politician's next election.

—Even Koppers' Byrom wistfully admits that he does not know "how many potentially good investments never got

APPENDICE «10A»

DOCUMENT D'ÉTUDE
RÉDIGÉ EN PRÉVISION D'UNE RENCONTRE
AVEC LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

LE 21 OCTOBRE 1980

A. C. PARKS
J. P. BLANCHARD
F. J. ARSENAULT

en 1968, l'actuel premier ministre déclarait:

Si l'on ne corrige pas le sous-développement des provinces Atlantiques, non pas en leur faisant la charité ou en leur versant des subventions, mais en les aidant à devenir des zones de croissance économique, l'unité du Canada sera presque aussi sûrement détruite que s'il y avait confrontation entre les francophones et les anglophones.

Aujourd'hui, le Nouveau-Brunswick est aux prises avec la réalité décrite dans cette déclaration, car le gouvernement fédéral accorde une importance beaucoup moins grande au développement régional et à l'organisme créé pour s'en occuper, le ministère de l'Expansion économique régionale. En 1969, le budget de ce ministère représentait 2 p. 100 de l'ensemble du budget fédéral; aujourd'hui, il équivaut à seulement 1 p. 100 environ. Pour la seule année financière 1980-1981, la province devra faire face à une diminution de \$10 ou \$15 millions au chapitre des programmes du MEER qui doivent être réalisés au cours de l'année aux termes de l'entente-cadre de développement. On attend depuis plus de six mois une décision fédérale sur les nouvelles ententes auxiliaires de développement industriel et forestier. En outre, le ministre de l'Expansion économique régionale vient d'annoncer à la province, qu'il ne peut, en raison de restrictions financières, autoriser la négociation d'une nouvelle entente-auxiliaire sur les routes et le tourisme.

Un article du «Financial Post», livraison du 12 juillet, signale que le MEER est la cible d'attaques au sein de l'Administration à cause de jalousies entre ministères fédéraux... Est-ce la province qui doit en faire les frais? Ou bien le gouvernement fédéral, dans son évaluation des efforts du MEER, cède-t-il à la tentation du court terme, à la préoccupation du profit immédiat qui s'est déjà emparée de la plupart des entreprises, danger qui nous est signalé depuis quelque temps déjà?

Un article du «Business Week» numéro du 30 juin 1980, intitulé «Managers Who Are No Longer Entrepreneurs», (Des gestionnaires qui n'ont plus d'initiative), examine cette recherche des profits rapides à court terme:

—L'évaluation des réalisations et des objectifs à atteindre se fait aussi à court terme que s'il s'agissait de préoccupations électorales.

—Même Koppers' Byrom admet à regret qu'il ignore combien de placements excellents ne lui ont même pas été

(presented to me) because they didn't show a 25% return."

—Not surprisingly, the easiest substitute for comfort with alien technological or marketing concepts is a technique to measure them. Not only has internal rate of return and discounted cash flow replaced educated instincts for deciding on new projects, but quantitative approaches—or, at best, formularized ones—have even pervaded human resource management.

When DREE was established in 1969, its mandate of regional development was recognized by all concerned as being long-term. One of the most enlightened aspects of the General Development Agreement was that it was signed to be in force for a full ten years. Now, after six years of experience and with all the necessary operating mechanisms in place, the Province is faced with the possibility that all will be lost, without a fair trial, to a new system.

It is the Province's concern that DREE activity to date will be evaluated on the basis of the short-term, quick returns syndrome. The increasing requests from the Federal Treasury Board for a cost-benefit analysis to accompany each proposal coming before it is a further indication of this. The argument here is not that government investments, be they federal, provincial or municipal, should not be analyzed carefully from a return point of view but that "educated instincts" must operate more forcefully in the final decision of a government than they ever would in a business decision. It is impossible in the decision-making process of government to adequately quantify the long-term impact of economic development measures. But economic development is a long-term process and adequate time must be allowed to assess the full impact of such measures.

It would be appropriate at this point to review some of the results to date of the DREE programs. The Canada-New Brunswick General Development Agreement has been in effect since 1974. A total of 18 subsidiary development agreements have been signed to date under this Agreement; nine are currently active. The following are some of the results of these subsidiary agreements:

- a small business incentive program has assisted more than 385 individual businesses
- grants have been given to more than 1,500 farmers to assist them in implementing their five-year development plans
- incentives have been made available for construction and upgrading of tourist facilities
- financial assistance has been given in support of technology transfer and productivity improvements
- educational and training programs have been provided
- ten Regional Industrial Commissions have been established and funded
- an inventory of our coal, peat, aggregate and mineral wealth is being carried out
- a woodlands inventory has been undertaken

proposés parce que leur rendement n'atteignait pas les 25 p. 100.

—Chose assez peu étonnante, la façon la plus facile de se sentir à l'aise avec la technologie de commercialisation de l'étranger est de les mesurer. Non seulement le taux interne de rendement et la marge brute d'autofinancement ont-ils remplacé l'«instinct éclairé» dans le choix des nouveaux projets, mais les approches quantitatives—au mieux assorties de formulaires—ont même envahi la gestion des ressources humaines.

Lors de la création du MEER, en 1969, tous les intéressés reconnaissaient que le développement régional était un objectif à long terme. L'un des aspects les plus intéressants de l'entente-cadre est qu'elle a été signée pour une période de dix ans. Aujourd'hui, après six années d'application, maintenant que tous les dispositifs nécessaires sont en place, la province en est réduite à se demander si tous ces efforts ne seront pas condamnés, sans que cette entente ait pu faire ses preuves, au profit d'un nouveau système.

La province craint que les activités du MEER ne soient évaluées d'après des préoccupations pour le court terme et les avantages immédiats. Cette crainte se trouve confirmée par le fait que le Conseil du Trésor du gouvernement fédéral réclame de plus en plus des analyses coûts-avantages pour chacune des propositions qui lui sont soumises. Cela ne veut pas dire que les administrations publiques, fédérales, provinciales ou municipales, ne doivent pas étudier leurs investissements avec soin pour s'assurer d'un bon rendement, mais l'«instinct éclairé» doit jouer un plus grand rôle dans la décision finale qu'ils ne pourront jamais le faire dans une entreprise. Il est impossible au gouvernement, dans le processus de prise de décision, de quantifier les effets à long terme des mesures de développement économique. Mais le développement économique se fait à long terme et il faut laisser passer un certain temps pour évaluer les effets de ces mesures.

On pourrait, dès maintenant, examiner certains des résultats que les programmes du MEER ont eus jusqu'à aujourd'hui. L'entente-cadre conclue entre le Canada et le Nouveau-Brunswick s'applique depuis 1974. Il y a eu jusqu'à aujourd'hui 18 ententes auxiliaires de développement conclues aux termes de cette entente-cadre, dont neuf sont actuellement en voie d'application. Voici certains des résultats des ententes auxiliaires:

- Un programme de mesures incitatives à l'intention de la petite entreprise a permis de venir en aide à 385 sociétés
- Plus de 1 500 agriculteurs ont reçu des subventions pour appliquer leur plan de développement quinquennal
- Des encouragements ont été offerts pour la construction et la rénovation d'équipements touristiques
- Une aide financière a été versée pour favoriser le transfert de technologie et l'amélioration de la productivité
- Des programmes d'éducation et de formation ont été offerts
- Dix commissions industrielles régionales ont été établies et financées
- On a dressé l'inventaire de nos ressources en charbon, en tourbe, en agrégats et en minéraux
- On a entrepris un inventaire des boisés

- a massive forestry replanting program is underway
- the development of a new mineral process for zinc/lead concentrates has been funded
- the engineering design for a potential zinc refinery has been funded
- major improvements have been made to Highway 11, greatly facilitating business activity in the northern part of the Province
- more than 1,000 acres of serviced industrial parkland are available in more than 30 New Brunswick communities, much of it already occupied by various businesses
- major Tourist Information Centres have been located at Woodstock, Campbellton and Edmundston
- the Kings Landing Historical Settlement has been developed as well as the Village Historique Acadien
- tree nurseries have been established in Madran, Gloucester County, and Saint Paul, Kent County
- a seed extraction plant and an expanded tree nursery have been funded in Kingsclear
- more than 350 miles of forest access roads and roads to resources have been funded.

The Regional Development Incentives Act (RDIA) has been in effect since early 1970. Between 1969/70 and 1979/80, assistance has been provided to a total of 465 companies, 420 of which have been successful (Table I).

These 420 companies represent 11,511 jobs and assistance offers of approximately \$79 million on \$279 million of capital costs. The majority of the 45 companies which failed did so during the economic slowdown between 1973-76.

Financial assistance has also been provided jointly by the Province and DREE through the Small Industry Financial Assistance Program. The program, instituted in 1973 in the Northeast and which now applies to most of the Province, has assisted 385 companies to date. Forgivable loans totalling approximately \$6.6 million have created 1,462 man-years of employment at a cost per man-year of roughly \$4,500.

A summary of industrial financing in New Brunswick is provided in Table II. The figures provided include both federal and provincial funding for an eight-year period beginning in 1972-73. The total estimated new employment associated with the combined funding of \$272,038,616 is 14,825. It should be noted that, unlike the grants provided by the RDIA program, the provincial assistance is in the form of loans and loan guarantees.

DREE, through the first Industrial Development Subsidiary Agreement, assisted with other services offered by the Province to industry. These services may be grouped under three general headings: technical assistance; market development, mainly through trade missions and trade fairs; and, management and financial advice to existing secondary manufacturing establishments. The Services to Industry component of Provincial Government policy has a general objective of maintaining and improving viable job opportunities in existing manufacturing and processing industries of the Province.

- Un programme massif de reboisement est en cours
- On a financé le développement d'un nouveau procédé pour les concentrés de zinc et de plomb
- On a financé la conception technique d'une raffinerie de zinc
- Des améliorations appréciables ont été apportées à la route 11, ce qui facilite grandement les activités commerciales dans le nord de la province
- Plus de 1 000 acres de terrains industriels viabilisés sont disponibles dans plus d'une trentaine de localités du Nouveau-Brunswick; une bonne partie de ces terrains est déjà occupée par diverses entreprises
- D'importants centres d'information touristique ont été implantés à Woodstock, Campbellton et Edmundston
- On a aménagé le Kings Landing Historical Settlement et le Village historique acadien
- On a établi des pépinières à Madran (Gloucester) et à Saint Paul (Kent)
- On a financé, à Kingsclear, une usine d'extraction des semences et l'agrandissement d'une pépinière
- On a financé plus de 350 milles de chemins d'accès aux forêts et aux ressources.

La Loi sur les subventions au développement régional est en vigueur depuis le début de 1970. Entre 1969-1970 et 1979-1980, on a fourni de l'aide à 465 entreprises en tout, dont 420 ont connu le succès (Tableau 1).

Ces 420 sociétés représentent 11511 emplois et l'aide offerte est d'environ \$79 millions sur \$279 millions d'immobilisations. La plupart des 45 entreprises qui ont dû fermer leurs portes l'ont fait pendant le ralentissement économique, entre 1973 et 1976.

La province et le MEER se sont également associés pour offrir de l'aide financière grâce au programme d'aide financière à la petite industrie. Ce programme, créé en 1973 dans le nord-est et qui s'applique maintenant à l'ensemble de la province est venu en aide à 385 entreprises jusqu'à maintenant. Des prêts non remboursables totalisant quelque \$6.6 millions ont permis de créer 1462 années-hommes d'emploi au coût approximatif de \$4500 par année-homme.

On trouvera au tableau II un résumé du financement accordé aux industries du Nouveau-Brunswick. Les chiffres comprennent les fonds débloqués par les gouvernements fédéral et provincial sur une période de huit ans commençant en 1972-1973. On estime que ces crédits de \$272 038 616 ont permis de créer 14 825 nouveaux emplois. A la différence du programme de subventions au développement régional, l'aide versée par la province prend la forme de prêts et de garanties de prêts.

Grâce à la première entente auxiliaire de développement industriel, le MEER a complété les services déjà offerts par la province à l'industrie. Ceux-ci se groupent en trois grandes catégories: aide technique, ouverture de marchés, principalement au moyen de missions et d'expositions commerciales, et conseils en gestion et en finances pour les industries de fabrication existantes. Ces services, prévus par la politique du gouvernement provincial, ont pour objectif général de maintenir et d'améliorer les possibilités réelles d'emploi dans les industries de la fabrication et la transformation.

The majority of the programs of the federal department of Industry, Trade and Commerce are oriented towards established, not developing, industries. In addition, the programs of I.T. & C. which are development oriented have had a limited effect on New Brunswick due to the fact that these programs have been prepared with a national orientation and, therefore, ignore the special development problems of the Province. To illustrate:

(1) The majority of the approval for the Enterprise Development Program (EDP) grants and loan assurance are in Ontario and Quebec. In 1979/80, for example, New Brunswick had seven approved EDP contributions totalling \$106,000. This compares to 294 in Quebec and Ontario totalling \$73,314,000.

(2) New Brunswick has not been able to take advantage of the offset programs related to the Aurora, Leopard Tank or the new fighter aircraft. In addition, New Brunswick has not benefited from the millions of dollars spent on the Canadian aircraft industry centered in Ontario and Quebec.

Although improvements in the provincial economy over the last ten years cannot be entirely related to the joint federal-provincial development efforts undertaken during this time period, it is safe to assume that a substantial part of these improvements is attributable to this effort. For example,

- Between 1966 and 1971, the compound growth rate for the labour force in New Brunswick was 1.4%, for Canada it was 2.2%. Between 1971 and 1978, the figure was 3.9% for New Brunswick and 3.4% for Canada.
- The compound growth rate for persons employed between 1966 and 1971 in New Brunswick was 1.2%; for Canada it was 2.3%. Between 1971 and 1978 this figure was 2.7% for New Brunswick and 3.0% for Canada.
- The labour force participation rate for New Brunswick was 49.8% in 1971; by 1978 this figure had risen to 55.0%. The respective figures for Canada are 58.1% and 62.6%.
- Average net migration in New Brunswick between 1962-1971 was -5,190; between 1971-1978 it was +1,922.
- Between 1965 and 1971, per capita personal income (net of transfer payments) in New Brunswick increased by 73%, from \$765 to \$1,323; between 1971 and 1978, per capita personal income increased by 149%, from \$1,323 to \$4,288.
- Total industry output in New Brunswick in 1971 was \$1.8 billion; by 1977 this figure has risen to \$4.0 billion, an increase of 122%.

Notwithstanding the foregoing, many improvements could be made in the existing federal effort in regional development:

(1) There must be a renewed and strong commitment to regional development on the part of the Federal Government and DREE must be adequately funded to carry out this commitment.

La majorité des programmes du ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce s'adressent aux industries déjà établies, non pas à celles qui se développent. En outre, les programmes de ce ministère qui favorisent le développement ont très peu d'effets au Nouveau-Brunswick, car ils sont conçus dans une optique nationale qui ne tient pas compte des problèmes de développement propres à la province. Voici deux exemples concrets:

1) La majorité des subventions et des garanties de prêt approuvées aux termes du Programme d'expansion des entreprises (PEE) sont accordées à l'Ontario et au Québec. En 1979-1980, par exemple, il y a eu sept subventions accordées au Nouveau-Brunswick, pour un total de \$106 000, alors qu'au Québec et en Ontario il y en a eu 294, totalisant \$73 314 000.

2) Le Nouveau-Brunswick n'a pu profiter des programmes liés à l'Aurora, au char d'assaut Léopard, ni au nouvel avion de combat. Le Nouveau-Brunswick n'a pas profité non plus des millions de dollars consacrés à l'industrie aéronautique canadienne qui se concentre en Ontario et au Québec.

On ne peut certes attribuer uniquement aux efforts concertés de développement toutes les améliorations observées dans l'économie de la province depuis une dizaine d'années, mais on peut sans crainte prétendre qu'ils ont eu un effet très important.

- Entre 1966 et 1971, le taux de croissance composé pour la population active au Nouveau-Brunswick était de 1.4 p. 100, pourcentage qui était de 2.2 pour le Canada. Entre 1971 et 1978, ces pourcentages étaient respectivement de 3.9 pour le Nouveau-Brunswick et de 3.4 pour le Canada.
- Le taux composé de croissance pour les personnes employées entre 1966 et 1971 était de 1.2 p. 100 au Nouveau-Brunswick et de 2.3 p. 100 au Canada. Entre 1971 et 1978, ces pourcentages s'établissaient à 2.7 pour le Nouveau-Brunswick et à 3 pour le Canada.
- Le taux de participation à la main-d'oeuvre active, au Nouveau-Brunswick, était de 49.8 p. 100 en 1971 et de 55 p. 100 en 1978. Pour l'ensemble du Canada, les pourcentages correspondants étaient de 58.1 et de 62.6.
- La migration moyenne nette au Nouveau-Brunswick entre 1962-1971 a été de -5,190 et, entre 1971-1978, de +1,922.
- Entre 1965 et 1971, le revenu per capita des particuliers (sans les paiements de transfert) au Nouveau-Brunswick a augmenté de 73 p. 100, passant de \$765 à \$1 323; entre 1971 et 1978, l'augmentation a été de 149 p. 100, le revenu des particuliers passant de \$1 323 à \$4 288.
- La production industrielle totale a été de \$1.8 milliard en 1971 et de \$4 milliards en 1977, soit une augmentation de 122 p. 100.

En dépit de ces réalisations, bien des améliorations s'imposent dans les programmes fédéraux de développement régional:

1) Le gouvernement fédéral doit s'engager résolument à l'égard du développement régional et le MEER doit obtenir les fonds nécessaires pour donner suite à cet engagement.

(2) DREE's efforts should be concentrated in those provinces least capable of financing their own development, particularly given the current constraints on Federal spending.

(3) Other federal government departments must resist the temptation to urge the use of DREE funds to finance projects which are their responsibility.

(4) The RDIA program should be modified to more strongly reflect regional differences. As the program exists now, there is too little difference in the incentives offered to strongly affect a location decision.

(5) In general, the Province feels that the RDIA program serves as a useful development tool. However, the availability of other programs, such as the Small Business Program, which complement RDIA efforts, is desirable and necessary for balanced development in the Province.

(6) Tax incentives, such as the "Regional Development Tax Incentives Program" proposed by the previous Government would definitely complement existing development efforts.

(7) The Province would be against the dispersal of the regional development effort among several federal government departments, where its importance and need for a co-ordinated emphasis would be lost. Such a proposal would ignore the experience gained from regional development efforts in Canada between 1960 and 1969. The key to DREE's success is, at once, its broad scope and narrow focus. Only an agency which can draw on the wide orbit of federal expertise and focus it on the narrow perspective of specific geographic regions can hope to be successful in achieving the reduction of economic disparity.

(8) Just as DREE was originally organized to plan and co-ordinate regional development efforts among all federal government departments, so too the Province recognizes a need for centralized planning at the provincial level. Any proposal by DREE to develop the Province on a community by community basis would be considered counter-productive by the Province.

In conclusion, one of the significant facts which emerges from DREE's involvement in New Brunswick during the past six years is that millions of economic investment dollars have flowed to opportunities which, but for DREE's intervention, would probably not have easily attracted money on their own: not because they are not viable opportunities, but simply because if they had had to compete for priority with other quicker return opportunities in other parts of Canada, they would not have been recognized. This is the basic strength of the DREE concept. Its entire success is founded on the fact that its basic priorities are established geographically by NEED and by LONG TERM RETURN.

2) Les efforts du MEER doivent se concentrer dans les provinces les moins capables de financer leur propre développement, compte tenu notamment des restrictions actuelles des dépenses fédérales.

3) Les autres ministères du gouvernement fédéral doivent résister à la tentation de recourir aux crédits du MEER pour financer des projets qui sont de leur ressort.

4) Il importe de modifier le programme de subvention au développement régional pour tenir davantage compte des disparités entre les régions. À l'heure actuelle, la différence est trop faible, dans les mesures incitatives offertes, pour que celles-ci infléchissent le choix des industries en faveur de certaines régions.

5) De façon générale, la province estime que le programme de subventions au développement régional est utile, mais, selon elle, il est souhaitable et même nécessaire, si l'on veut assurer un développement équilibré, qu'on puisse recourir à d'autres programmes comme celui des petites entreprises, qui complètent les efforts de la LSDR.

6) Des mesures incitatives à caractère fiscal, comme le «programme de stimulants fiscaux pour le développement régional» proposé par le gouvernement précédent, complèteraient fort bien les efforts déployés à l'heure actuelle.

7) La province s'oppose à ce qu'on disperse les efforts de développement régional entre plusieurs ministères fédéraux, car l'expansion économique régionale perdrait de son importance et la coordination serait plus difficile. Cette proposition ne tient aucun compte de l'expérience acquise grâce aux efforts de développement régional déployés au Canada entre 1960 et 1969. La clé du succès du MEER, c'est que l'action ait à la fois une portée très large et un champ d'application très étroit. Seul un organisme qui peut faire appel à tout l'éventail des compétences fédérales et l'utiliser dans des régions géographiques bien précises peut espérer réduire les disparités économiques.

8) Au départ, le MEER a été conçu comme un organisme qui planifiait et coordonnait les efforts de développement régional de tous les ministères fédéraux; de la même façon, la province reconnaît qu'il faut une planification centralisée à l'échelon provincial. Elle considérerait comme inefficace toute proposition du MEER visant à développer la province localité par localité.

Pour conclure, l'un des éléments importants qui ressortent de la participation du MEER au Nouveau-Brunswick au cours des six dernières années, c'est que des millions de dollars d'investissement ont été canalisés vers des entreprises qui, sans cette intervention, n'auraient probablement réussi à trouver du financement, non pas faute d'intérêt, mais simplement parce qu'elles seraient venues derrière d'autres possibilités d'investissement, ailleurs au Canada, garantissant des profits plus rapides. Voilà ce qui fait, au fond, la force de l'idée même d'expansion économique régionale. Tout son succès est fondé sur le fait que les priorités fondamentales sont établies géographiquement à LONG TERME et selon les BESOINS.

TABLE I
D.R.E.E.—R.D.I.A. PROJECTS EXCLUSIVE OF FAILURES
1969-1980

	Number of Projects	Amount of Offers	Total Capital Costs	Total Jobs
		('000)	('000)	
1969/70	12	\$ 7,723	\$14,349	1,061
1970/71	22	5,061	15,136	770
1971/72	42	5,473	17,063	1,652
1972/73	46	6,100	18,924	1,049
1973/74	51	8,648	33,964	1,522
1974/75	37	5,761	31,689	944
1975/76	29	4,963	21,577	587
1976/77	26	3,636	16,591	471
1977/78	37	9,288	35,129	1,068
1978/79	62	12,204	37,322	1,463
1979/80	56	10,068	37,591	924
TOTAL (11 Years)	420	\$78,925	\$279,335	11,511

TABLEAU I
PROJETS MEER ET LSRD—EN EXCLUANT LES ÉCHECS
1969-1980

	Nombre de projets	Montant offert	Frais d'immobilisation totaux	Nombre total d'emplois
		(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)	
1969-1970	12	\$ 7,723	\$14,349	1,061
1970-1971	22	5,061	15,136	770
1971-1972	42	5,473	17,063	1,652
1972-1973	46	6,100	18,924	1,049
1973-1974	51	8,648	33,964	1,522
1974-1975	37	5,761	31,689	944
1975-1976	29	4,963	21,577	587
1976-1977	26	3,636	16,591	471
1977-1978	37	9,288	35,129	1,068
1978-1979	62	12,204	37,322	1,463
1979-1980	56	10,068	37,591	924
TOTAL (11 ans)	420	\$78,925	\$279,335	11,511

TABLE II
NEW BRUNSWICK INDUSTRIAL FINANCING SUMMARY
FISCAL YEAR END TOTALS

Fiscal Year Ending March 31st	Estimated New Employment	Number of Firms Assisted Provincial Agencies Commerce and Development					Amount of Assistance Provincial Agencies Commerce and Development				
			PHL	Total	DREE	Total		PHL	Total	DREE	Total
1973	2,075	48	—	48	64	95	\$ 18,235,240	—	\$ 18,235,240	\$10,873,477	\$ 29,108,717
1974	3,678	50	3	53	62	93	23,356,656	\$ 1,035,000	24,391,656	13,414,138	37,805,794
1975	1,704	53	3	54	40	87	21,102,034	15,500,000	36,602,034	9,130,169	45,732,203
1976	1,346	57	5	60	28	80	23,840,120	2,074,000	25,914,120	3,762,163	29,676,283
1977	747	53	1	53	25	74	50,342,975	150,000	50,492,975	5,173,197	55,666,172
1978	1,294	41	2	43	32	71	19,033,555	612,000	19,645,555	5,776,913	25,422,468
1979	1,435	39	1	40	61	96	10,144,995	700,000	10,844,995	11,339,793	22,184,788
1980	1,084	26	3	29	56	79	7,873,750	1,900,000	9,773,750	10,068,000	19,841,750
TOTALS	13,363	367	18	380	368	675	\$173,929,325	\$21,971,000	\$195,900,325	\$69,537,850	\$265,438,175
TOTAL—Small Business Program	1,462	—	—	—	—	385	—	—	—	—	6,600,441
TOTAL ALL PROGRAMS	14,825	367	18	380	368	1,060	\$173,929,325	\$21,971,000	\$195,900,325	\$69,537,850	\$272,038,616

TABLEAU II
RÉSUMÉ DU FINANCEMENT ACCORDÉ AUX INDUSTRIES AU NOUVEAU-BRUNSWICK
TOTAUX EN FIN D'ANNÉE FINANCIÈRE

Année financière se terminant le 31 mars	Nombre estimatif de nouveaux emplois	Nombre de sociétés ayant reçu de l'aide d'organismes provinciaux Commerce et développement	Montant de l'aide versée par les organismes provinciaux Commerce et développement								
			PHL	Total	MEER	Total	PHL	Total	MEER	Total	
1973	2,075	48	—	48	64	95	\$ 18,235,240		\$ 18,235,240	\$10,873,477	\$ 29,108,717
1974	3,678	50	3	53	62	93	23,356,656	\$ 1,035,000	24,391,656	13,414,138	37,805,794
1975	1,704	53	3	54	40	87	21,102,034	15,500,000	36,602,034	9,130,169	45,732,203
1976	1,346	57	5	60	28	80	23,840,120	2,074,000	25,914,120	3,762,163	29,676,283
1977	747	53	1	53	25	74	50,342,975	150,000	50,492,975	5,173,197	55,666,172
1978	1,294	41	2	43	32	71	19,033,555	612,000	19,645,555	5,776,913	25,422,468
1979	1,435	39	1	40	61	96	10,144,995	700,000	10,844,995	11,339,793	22,184,788
1980	1,084	26	3	29	56	79	7,873,750	1,900,000	9,773,750	10,068,000	19,841,750
TOTAUX	13,363	367	18	380	368	675	\$173,929,325	\$21,971,000	\$195,900,325	\$69,537,850	\$265,438,175
Total—Programme des petites entreprises	1,462	—	—	—	—	385	—	—	—	—	6,600,441
TOTAL—Tous les programmes	14,825	367	18	380	368	1,060	\$173,929,325	\$21,971,000	\$195,900,325	\$69,537,850	\$272,038,616



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Province of New Brunswick:

Mr. A. C. Parks, Deputy Secretary to the Cabinet, Economic Policy;
Mr. J. P. Blanchard, Deputy Minister, Commerce and Development;
Mr. F. J. Arsenault, General Manager, Community Improvement Corporation.

De la province du Nouveau-Brunswick:

M. A. C. Parks, sous-secrétaire du Cabinet, Politique économique;
M. J. P. Blanchard, sous-ministre, Commerce et développement;
M. F. J. Arsenault, directeur général, Community Improvement Corporation.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980

Première session,
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**National
Finance**

**Finances
nationales**

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

DEPOSITORY 1 605 MATHEW

Thursday, October 23, 1980

Le jeudi 23 octobre 1980

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Ninth Proceedings on:

Examination of Government
Policy and Regional Disparities
(Main Estimates 1980-81)

Neuvième fascicule concernant:

Examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980-81)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 23, 1980
(13)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980/81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Doody, Grosart, Leblanc, Manning, Robichaud, Thériault. (7)

In Attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar of the Parliamentary Centre.

The following witnesses from the Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance were heard:

Mr. Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister;

Mr. J. H. Lynn, General Director.

In Attendance: From the Program Branch of the Treasury Board:

Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary;

Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division.

A background paper on Federal-Provincial Fiscal Arrangements prepared by the Department of Finance was ordered to be printed as Appendix "11-A" to these proceedings.

At 11.40 the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 23 OCTOBRE 1980
(13)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Doody, Grosart, Leblanc, Manning, Robichaud, Thériault. (7)

Aussi présents: M. Peter Dobell et M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Les témoins suivants de la Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances, sont entendus:

M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint;

M. J. H. Lynn, directeur général.

Aussi présents: De la Direction des programmes du Conseil du Trésor:

M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint;

M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires.

Il est ordonné qu'un document de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces préparé par le ministère des Finances soit joint aux présentes délibérations (*Voir Appendice «11-A»*).

A 11 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 23, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1981, with particular reference to federal-provincial transfers.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are meeting this morning to consider the Main Estimates 1980-81. We have with us, at the end of the table, Mr. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board; and over on the side we have our old friend, Mr. Radburn, who is the Director, Estimates Division, Treasury Board.

We are, of course, open at any time to any member of the committee suggesting that in the examination of the estimates we look at particular program or department. We will do that, so long as that particular senator is prepared to be the leading questioner involved in that examination. Since that has not come up at this stage, we thought the best thing to do was to continue the examination in a way which would also contribute to the examination of government policy and regional disparities, which is done under the heading of the 1980-81 estimates. We have had 22 hearings on that now. Part of the evidence we would adduce here would be useful at the twenty-third hearing in respect of government policy and regional disparities.

In that regard, we have here two witnesses from the Department of Finance: Mr. Veilleux, who is the Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch; and Mr. Lynn, who is the General Director of the same branch. Their particular knowledge is in the field of fiscal transfers from the federal government to provincial governments. Mr. Veilleux is an author of several articles on federal-provincial relations in Canada, and has also, besides working for the federal government, worked for the Government of Quebec and the Government of Manitoba.

After that rather complicated introduction, I would reiterate that we are here to examine the 1980-81 Estimates. Our main thrust is fiscal transfers. We have two witnesses from the Department of Finance; but, in the event that there are general questions on the estimates, we also have Mr. O'Toole and Mr. Radburn from Treasury Board.

Mr. Veilleux, do you have an opening statement?

Mr. G. Veilleux, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Would you like to proceed?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 23 octobre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le Budget des dépenses déposé devant le Parlement, pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, et en particulier les transferts d'impôts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous nous réunissons ce matin pour étudier le Budget des dépenses pour 1980-1981. Nous accueillons parmi nous M. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes, Conseil du Trésor, qui est assis au bout de la table, et sur le côté, notre bon ami M. Radburn, qui est directeur de la Division des prévisions budgétaires, Conseil du Trésor.

Évidemment, un membre du Comité peut en tout temps proposer que, dans notre examen des prévisions budgétaires, nous nous arrêtons à un programme ou à un ministère en particulier. Nous le ferons dans la mesure où ce sénateur sera disposé à diriger les questions relatives à cet examen. Comme cela ne s'est pas encore produit, nous avons jugé que le mieux serait de poursuivre nos travaux d'une façon qui nous permette de nous attarder à l'étude de la politique gouvernementale en matière de disparités régionales dans le cadre des prévisions budgétaires pour 1980-1981. Jusqu'à présent, nous avons tenu vingt-deux séances à ce sujet. Une partie des témoignages que nous recueillerons aujourd'hui nous sera utile pour la vingt-troisième séance, au chapitre de la politique gouvernementale en matière de disparités régionales.

A ce propos, nous accueillons aujourd'hui deux témoins du ministère des Finances: M. Veilleux, sous-ministre adjoint, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale et M. Lynn, directeur général de la même direction. Ce sont des spécialistes des transferts fiscaux effectués entre les gouvernements fédéral et provinciaux. M. Veilleux est l'auteur de plusieurs articles sur les relations fédérales-provinciales au Canada et, avant de se joindre au gouvernement fédéral, il a été au service du gouvernement du Québec et de celui du Manitoba.

Après cette entrée en matière assez compliquée, j'aimerais rappeler que nous sommes ici pour étudier le Budget des dépenses pour 1980-1981. Notre attention portera surtout sur les transferts fiscaux. Nous avons parmi nous deux témoins du ministère des Finances mais, si les membres du Comité posent certaines questions générales à propos des prévisions budgétaires, MM. O'Toole et Radburn, du Conseil du Trésor, pourront y répondre.

Monsieur Veilleux, voulez-vous faire une déclaration préliminaire?

M. G. Veilleux, sous-ministre adjoint, direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances: Oui, monsieur le président.

Le président: Allez-y.

[Text]

Mr. Veilleux: Thank you, Mr. Chairman.

I should like to thank you, Mr. Chairman, and your committee for inviting me to appear before you. As you know, I appear to speak about federal-provincial fiscal relations. I do so with some trepidation, knowing that a number of members of your committee are former provincial premiers and ministers of finance, whom I have seen on many other occasions at conferences, but from farther away and behind the shields of other ministers.

I have filed with your committee a background paper which discusses a number of issues relevant to federal-provincial fiscal relations. I will review the highlights of that paper in my opening comments today. May I apologize at the outset for not having provided the background paper in French. As you know, we are experiencing some difficulties at this point in time. I will undertake to file with your committee a French version. It goes without saying that I will be prepared to answer questions in French at any point in time this morning.

The Chairman: Perhaps I might interject to say to honourable senators that the reports of our last two hearings are also held up for the same reason.

Mr. Veilleux: In your invitation, Mr. Chairman, you asked me to discuss federal-provincial fiscal arrangements in the broader context of regional economic development in Canada. The term "fiscal arrangements" can be considered to encompass the whole area of programs under which the federal government has financial relations with provinces. Virtually all federal government departments administer in one way or another, some federal-provincial programs, and such programs encompass a wide variety of subjects, ranging from agriculture and transportation to health, welfare and education. In some ways, however, the programs for which the Department of Finance has primary responsibility are often viewed as the core of the fiscal arrangements. This is because of their size, their historical development, and their relationship to the traditional and fundamental issues of federal-provincial relations.

The federal-provincial fiscal arrangements are related to regional economic development. However, if by regional economic development one means measures designed to influence directly the location of industry, or subsidies or tax incentives for the direct provision of infrastructure, then I would submit that the relationship is not a direct one. The fiscal arrangements do not directly influence industrial location, but they do contribute to regional development in a fundamental way by assisting provinces to provide a higher standard of public services. These fiscal arrangements contribute to the provision of the basic economic infrastructure and basic social services which are essential in the long-run to economic development. This assistance comes in a way which allows provincial governments wide latitude in the kind of development and general environment they wish to foster.

As you can see from the appendices in the background paper, the fiscal arrangements largely involve the transfer of

[Traduction]

M. Veilleux: Merci, monsieur le président.

J'aimerais remercier monsieur le président et les membres du Comité pour m'avoir invité à comparaître. Comme vous le savez, je suis ici pour vous entretenir des relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au plan de la fiscalité. Je prends la parole avec une certaine émotion car je sais que certains membres de votre Comité sont d'anciens premiers ministres provinciaux et ministres des finances que j'ai aperçus & maintes reprises lors de conférences et que j'ai pu observer de loin, dissimulé derrière d'autres ministres.

J'ai fait parvenir à votre Comité un document de travail qui traite d'un certain nombre de questions concernant les relations fiscales entre le fédéral et les provinces. Dans ma déclaration préliminaire, je passerai en revue les principaux points de ce document. Excusez-moi de ne pas avoir fourni la version française du document mais, comme vous le savez, nous éprouvons en ce moment certaines difficultés. Je m'engage à fournir cette version ultérieurement. Il va sans dire que je suis disposé à répondre à vos questions en français en tout temps.

Le président: Je pourrais peut-être vous interrompre pour dire aux honorables sénateurs que les fascicules de nos deux dernières séances n'ont pas encore été publiés pour les mêmes raisons.

M. Veilleux: Dans votre invitation, monsieur le président, vous m'avez demandé de discuter des accords fiscaux fédéraux-provinciaux dans le contexte global du développement économique régional au Canada. On peut considérer que l'expression «accords fiscaux» englobe tous les programmes pour lesquels le gouvernement fédéral entretient des relations financières avec les provinces. A peu près tous les ministères fédéraux administrent d'une certaine façon des programmes fédéraux-provinciaux qui portent sur une foule de domaines comme l'agriculture, le transport, la santé, le bien-être et l'éducation. D'une certaine façon, cependant, on considère souvent que les programmes qui relèvent principalement du ministère des Finances constituent le noyau des accords fiscaux. Il en est ainsi en raison de leur importance, de leur évolution et des liens qui les unissent aux questions traditionnelles et fondamentales des relations fédérales-provinciales.

Les accords fiscaux conclus entre le fédéral et les provinces sont reliés au développement économique régional. Toutefois, si l'on entend par développement économique régional des mesures destinées à influencer directement le choix de lieux d'implantation de certaines industries ou l'octroi de subventions ou d'encouragements fiscaux pour l'établissement d'une infrastructure, alors j'estime que ces relations ne sont pas directes. Les accords fiscaux n'ont pas trait directement au choix du lieu d'implantation des industries mais ils contribuent directement au développement régional en aidant les provinces à offrir des services publics de meilleure qualité. Ils débouchent sur l'établissement d'une infrastructure économique et de services sociaux essentiels qui, à long terme, sont indispensables à l'essor économique. Cette aide est offerte de façon à permettre aux gouvernements provinciaux de disposer d'une grande latitude dans le choix des outils de développement et du climat général qu'ils jugent prioritaires.

Comme le démontrent les annexes au document de travail, les accords fiscaux comportent d'importants transferts de

[Text]

funds from the federal government to the provincial governments. Why is the federal government making transfer payments to the provincial governments? In my view there are essentially four reasons for these arrangements.

First, in a federal state, the revenue-raising capacity and the expenditure responsibilities of the two levels of government, as set out in the Constitution, will not necessarily be evenly matched, particularly over time. As a consequence, one level of government may not be able to adequately fulfil its responsibilities. One obvious solution to this situation is to rearrange responsibilities under the Constitution. Another approach is to develop a set of institutional arrangements, such as grants from one level of government to the other.

A second important reason for federal financial involvement with provinces is that the revenue-raising capacity of provinces themselves may differ quite substantially. This means that some provincial governments would not be able to provide levels of basic public services comparable to those being provided in more fortunate provinces. To mitigate these disparities to some degree, the federal government provides assistance to the provincial governments in lower income regions of the country.

Third, the federal government has often viewed certain expenditures responsibilities as having serious and important national dimensions, even though these may fall within the jurisdictional ambit of the provinces. In such circumstances, the federal government has offered to help provinces by financing a portion of these programs. You are familiar with the shared-cost programs in the health, education, welfare and other programs areas.

A fourth major area of concern to the federal government is the harmonization of economic policies in Canada. Historically, the most successful instrument in this respect has been the tax collection agreements between Canada and nine of the provincial governments. Of course, the concept of harmonized economic policies extends much further than the realm of taxation. It encompasses all of the issues which were talked about this past summer during the federal-provincial constitutional discussions under the heading of "economic union."

The federal government feels quite strongly that the issue of maintaining an economic issue is a real one in this country. While it continues to pursue these goals through constitutional discussion and amendments, it may also be possible to achieve some through intergovernmental agreements and institutional arrangements such as First Ministers' Conferences and Finance Ministers' Conferences.

Let me now turn to an elaboration of some of those issues, Mr. Chairman. A perennial issue of Canadian fiscal federalism involves the allocation of tax fields between the federal and provincial governments—or, as some have put it, the whole question of centralization versus decentralization.

The present sharing of revenues between governments in Canada is presented in Table I on page 9 of the background paper I have filed with the committee. This table indicates that

[Traduction]

fonds du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux. Pourquoi le gouvernement central effectue-t-il ces transferts? A mon avis, il le fait pour quatre raisons principales.

En premier lieu, dans un État fédéral, la capacité de générer des revenus et les responsabilités des deux niveaux de gouvernement au chapitre des dépenses, pouvoirs que confère la Constitution, ne sont pas forcément équilibrés, surtout à long terme. Ainsi, il est possible qu'un parler de gouvernement soit incapable d'assumer convenablement ses responsabilités. Une des solutions consiste à redistribuer les responsabilités confiées par la Constitution. Mais il est également possible d'établir une série d'accords spéciaux qui peuvent déboucher sur le versement de subventions par un palier de gouvernement à un autre.

Une deuxième raison importante qui explique que le gouvernement fédéral prenne des engagements financiers à l'endroit des provinces est que la capacité des diverses provinces de générer des revenus peut varier considérablement. En clair, certains gouvernements provinciaux seraient incapables de fournir des services publics essentiels d'aussi bonne qualité que ceux de provinces plus nanties. Pour réduire ces disparités, le gouvernement fédéral vient en aide aux gouvernements provinciaux des régions où les revenus sont moins élevés.

En troisième lieu, le gouvernement fédéral a souvent considéré que certaines responsabilités au chapitre des dépenses prenaient une dimension nationale prépondérante, même si ces responsabilités peuvent être de compétence provinciale. Dans de telles circonstances, le fédéral a offert d'aider les provinces en finançant une partie de ces programmes. Vous avez entendu parler des programmes à frais partagés dans le domaine de la santé, de l'éducation, du bien-être, etc.

Quatrièmement, le gouvernement fédéral tient à uniformiser les politiques économiques dans tout le Canada. Par le passé, les accords de prélèvement d'impôt conclus entre le Canada et neuf des dix gouvernements provinciaux ont constitué l'instrument le plus efficace en ce sens. Évidemment, la notion d'uniformisation des politiques économiques dépasse largement les limites de la fiscalité. Elle englobe toutes les questions qui ont fait, l'été dernier, l'objet des discussions constitutionnelles fédérales-provinciales sous la rubrique «union économique».

Le gouvernement fédéral a vraiment à cœur de maintenir un certain niveau de développement économique dans tout le pays. Même s'il continue de poursuivre ces objectifs en s'aidant de discussions constitutionnelles et de certains remaniements, il peut également compter sur des accords intergouvernementaux et spéciaux comme les conférences des premiers ministres et des ministres des finances.

J'aimerais maintenant, monsieur le président, m'arrêter à certaines de ces questions. La répartition des compétences fiscales entre les gouvernements fédéral et provinciaux ou, selon l'interprétation de certains, l'éternelle opposition entre la centralisation et la décentralisation, caractérise depuis toujours le régime fiscal au Canada.

La répartition actuelle des revenus entre les gouvernements est décrite au tableau 1 de la page 9 du document de travail que j'ai soumis au Comité. Ce tableau démontre que la part

[Text]

the provincial/local sector currently occupies a larger share than that of the federal government. But this has not always been the case. Indeed, the distribution of revenues as between the two levels of government appears to have followed a cycle throughout our history. The pendulum has swung from a predominantly federal role in the occupancy of tax fields to a predominantly provincial role, and back again. The federal government had a major portion of all government revenues in the years following Confederation, as it carried out major development projects. The relative role of the federal government expanded considerably during the First World War. However, this picture changed during the 1920s and 1930s when the provinces entered many tax fields in order to finance their expanding responsibilities.

The Second World War altered this situation, and once again the federal government assumed primary occupancy of the major tax fields. During the postwar period, the pendulum swung back in favour of the provincial governments, with the postwar expansion of expenditures in the health, social, education and municipal areas.

The question now is whether the pendulum has found a stable position or whether it should move further, and if so, in what direction.

Chart 1 of the background paper indicates that the federal and provincial/local shares of total government expenditures, both before and after transfers, have been relatively constant since 1970, although the federal share of revenues has been decreasing.

Will this situation be maintained, or will it change in response to new forces? This issue, in my view, is essentially a political one. As an adviser, I can perhaps help my minister in comprehending some of the shifts in one direction or the other, but it is the people of Canada, through their representatives in government, who will exert more influence on this issue.

The second role of the federal government referred earlier is that of aiding less well-off provinces. The fiscal transfer which is most closely linked to regional development is, I think, the equalization program. Yet, the purpose of this program as enunciated by successive Ministers of Finance is not directly related to regional development as defined earlier. The purpose of the equalization program is to enable all provincial governments to provide a reasonably comparable level of public services without having to resort to unduly high levels of taxation. Thus, payments are made to provinces with below average capacity to raise revenues. The provinces can spend these funds on any kind of services, or indeed may use them to reduce their taxes. This program has been called—and properly so, I think—the backbone of federal-provincial relations.

While the purpose of these grants is not to promote regional economic development in the sense of assisting industry direct-

[Traduction]

actuelle des autorités provinciales et locales est plus grande que celle du gouvernement fédéral, mais ça n'a pas toujours été le cas. En fait, la répartition des recettes entre les deux paliers de gouvernement semble avoir suivi un cycle au cours de notre histoire. La prépondérance du gouvernement fédéral dans les domaines d'imposition s'est estompée au profit des provinces et la vapeur a été de nouveau renversée. Au début de la Confédération, le gouvernement central accaparait une large part de toutes les recettes gouvernementales car il finançait des projets de développement de grande envergure. Le rôle relatif du gouvernement fédéral s'est accru considérablement au cours de la Première Guerre mondiale. La tendance s'est toutefois inversée au cours des années 20 et 30, lorsque les provinces se sont imposées dans de nombreux domaines fiscaux dans le but d'assumer des responsabilités de plus en plus lourdes.

La Deuxième Guerre mondiale a modifié cette situation et, une fois de plus, le fédéral s'est emparé des principaux pouvoirs fiscaux. Mais après la guerre, la prépondérance est revenue aux gouvernements provinciaux qui devaient dépenser davantage dans des domaines comme la santé, les services sociaux, l'éducation et l'aide aux municipalités.

La question est maintenant de déterminer si la situation s'est stabilisée ou si elle évoluera encore, et dans quel sens.

Le graphique 1 du document de travail indique que, pour l'ensemble des dépenses gouvernementales, la part du gouvernement fédéral et celle des autorités provinciales et locales, avant et après les transferts d'impôts, sont restées à peu près constantes depuis 1970, même si la proportion des recettes du fédéral a diminué.

Cette situation se maintiendra-t-elle ou évoluera-t-elle sous l'impulsion de nouvelles forces? À mon avis, cette question est essentiellement politique. En tant que conseiller, je peux peut-être aider le ministre dont je relève à comprendre certaines tendances dans une direction ou dans l'autre mais c'est la population du Canada, par l'entremise de ses représentants élus, qui exercera la plus grande influence dans ce domaine.

Le deuxième rôle du gouvernement fédéral, dont j'ai déjà parlé tout à l'heure, consiste à aider les provinces moins mantes. Le programme de péréquation est, à mon avis, le mécanisme de transfert d'impôts le plus étroitement lié au développement régional. Pourtant, l'objectif de ce programme tel qu'il a été énoncé par les ministres des finances qui se sont succédés, n'est pas directement relié au développement régional défini précédemment. Le programme de péréquation a pour but de permettre à tous les gouvernements provinciaux de fournir des services publics de qualité à peu près comparable sans qu'ils aient à imposer trop lourdement leurs citoyens. Ainsi, des versements sont consentis aux provinces dont la capacité de générer des revenus est inférieure à la moyenne. Les provinces peuvent affecter ces sommes à toutes sortes de services et peuvent même s'en servir pour réduire leurs impôts. Ce programme a été décrit, avec justesse, je crois, comme la pierre d'assise des relations fédérales-provinciales.

Même si ces subventions ne sont pas destinées à encourager le développement économique régional par une aide directe à

[Text]

ly, they do have implications for regional economic development. Some observers have argued that transferring income to individuals, directly or indirectly, is counter-productive in terms of income maximization. Professor Courchène, for example, has argued before your committee that the transfers which go to Atlantic region, both transfers to persons and transfers to provincial governments, have interfered with the normal economic adjustment process. This means that people tend to stay in the region because government income support systems help them to maintain their living standards. In the absence of such support systems, these people, Professor Courchène would argue, would tend to migrate to regions where they would be more productive.

On the other hand, it is argued by other academics that the provision of basic public services makes it possible for the natural economic adjustment process to operate, and it does so by ensuring adequate standards of health and education, without which people would not move. In any event, these arguments do not recognize, in my view, the human and equity objectives of such programs.

I would like to say a few words about an issue which has been discussed at some length by a number of commentators; namely, the issue of oil and gas revenues in the equalization formula. Some would argue that the present equalization formula needs massive revision to deal with this question. I would submit that these people take such an alarmist view only because they see the equalization program as being the mechanism by which the whole question of sharing oil and gas revenues ought to be resolved. I would argue that the equalization program is not the instrument to effect tax sharing. We need another instrument to do that.

As I noted, the equalization program in its current state fulfills the purposes for which it was designed; that is, to enable provincial governments to provide reasonably comparable level of public services. The variations in provincial expenditures per capita are much less than the variations in revenue from solely provincial sources. Further, the large increases in oil and gas revenues of some provinces do not mean that the expenditure requirements of other provinces have increased commensurately.

The third role of the federal government I mentioned was to promote certain programs which it saw as having a national priority. This federal intervention, if you wish, could also be justified on two other grounds. First, the benefits of some services, such as health and education, accrue not only to the jurisdiction where they are offered, but often spill over into other jurisdictions. It is therefore fitting that these services be at least partly financed by the national Treasury. Second, certain responsibilities of this nature were not fulfilled to the extent considered necessary by national leaders, partly because some provincial jurisdictions did not have sufficient resources.

The conditional grants, or offers of "50 cent dollars," as they came to be called, were appropriate on both these

[Traduction]

l'industrie, elles ont une certaine incidence sur ce développement. Certains observateurs ont soutenu que le fait d'accorder une aide financière directe ou indirecte à des particuliers entravait la maximisation des revenus. M. Courchène, par exemple, a expliqué devant votre Comité que les transferts d'impôts accordés dans les Maritimes, tant aux particuliers qu'aux gouvernements provinciaux, ont nui au processus normal de rajustement économique. Ainsi, les particuliers ont tendance à demeurer dans la région parce que les systèmes gouvernementaux qui leur assurent un revenu les aident à maintenir leur niveau de vie. Toujours selon M. Courchène, sans ces programmes d'aide, cette partie de la population serait portée à émigrer vers des régions où ils seraient plus productifs.

D'autres prétendant au contraire que le fait d'assurer ces services publics essentiels relance le processus économique naturel car en étant assuré de services de santé et d'éducation convenables, la population a tendance à devenir plus productive. De toute façon, j'estime que ces arguments ne tiennent pas suffisamment compte de l'aspect humain et impartial de ces programmes.

J'aimerais maintenant vous entretenir d'une question qui a été longuement débattue par un certain nombre d'observateurs, notamment l'importance des revenus tirés du gaz et du pétrole dans la formule de péréquation. Certains affirment que l'actuelle formule de péréquation devrait être remariée en profondeur pour qu'elle puisse tenir compte de cet aspect. Je suis d'avis que ces personnes adoptent cette attitude alarmiste uniquement parce qu'elles croient que le programme de péréquation est la seule façon de résoudre le problème que pose le partage des revenus tirés du gaz et du pétrole. Selon moi, ce programme n'est pas l'outil indiqué pour partager les impôts. Nous avons besoin d'un autre mécanisme.

Sous sa forme actuelle le programme de péréquation, comme je l'ai souligné, atteint les objectifs qu'on s'était fixés, à savoir faire en sorte que tous les gouvernements provinciaux offrent des services publics assez semblables. Les dépenses provinciales par habitant varient beaucoup moins que les revenus de sources strictement provinciales. En outre, même si le pétrole et le gaz ont fortement gonflé les revenus de certaines provinces, il ne s'ensuit pas que le besoin de dépenses d'autres provinces ait augmenté proportionnellement.

J'ai mentionné un troisième rôle du gouvernement fédéral, celui de promouvoir des programmes auxquels il donne une priorité nationale. Deux autres raisons justifient cette ingérence du fédéral, si vous le voulez. D'abord, les avantages qui découlent de certains services, comme la santé et l'éducation, ne profitent pas seulement aux territoires où ces services sont offerts, mais débordent aussi souvent sur d'autres territoires. Il est par conséquent normal que ces services soient financés, en partie du moins, par la trésorerie nationale. Deuxièmement, les chefs nationaux ont jugé que certaines responsabilités n'étaient pas aussi bien remplies qu'elles devraient l'être, en partie parce que certaines provinces ne disposent pas des ressources suffisantes.

Les subventions conditionnelles ou offres de «dollars de 50 cents», comme on a fini par les appeler, trouvent ainsi leur

[Text]

grounds. Over time, the programs became quite well established in the sense that the public came to expect and rely on the relevant services. At the same time, both levels of government became increasingly concerned with conditional transfers. Provinces were concerned with the intrusion into their priorities which the program conditions implied and the lack of flexibility they had in designing new programs. The federal government became concerned with the lack of control over costs and the lack of provincial incentive to cut costs.

The established program financing arrangements, or co-called EPF arrangements, which came into effect in 1977-78, have gone a long way, in my view, toward meeting the concerns of both governments. Indeed, criticism of these arrangements seem to relate to the very fact that detailed conditions no longer exist (although the broad program conditions still do) and that the provinces are using the flexibility provided by the arrangements. Some criticisms allege that the program criteria are not being met now, and even that some of the funds are being diverted to other uses.

Mr. Justice Emmett Hall has looked at these issues, and with respect to the question of diversion of funds, for instance, he has concluded that the allegation was "not established."

Finally, Mr. Chairman, I should like to say a few words about tax collection agreements. The federal government has always viewed the tax collection agreements as an important aspect of its fiscal arrangements with the provinces. Agreements exist with eight provinces covering corporation income tax, and with nine provinces covering personal income taxes. These agreements provide that the federal government, through the Department of National Revenue, will administer the provincial income tax acts and collect all taxes levied under those acts. This service is provided free of charge by the federal government. For their part, the provincial governments agree to abide by certain conditions with respect to the form and content of their income tax acts. Primarily, these conditions relate to the use of a common tax base for provincial income taxes as defined in the federal income Tax Act and to abide by a set of rules to determine the jurisdiction in which income is earned.

The agreements have enabled governments to maintain a highly efficient administrative system, with a high degree of uniformity and simplicity for taxpayers, while at the same time allowing both levels of government to have virtually unlimited access to that source of revenue.

I believe that these agreements have served the country well in contributing to the relatively high degree of harmony that exists in the national income tax system. I think that most participating and even the non-participating provinces would agree with that assessment. Part of the success of the agreements is attributable to the willingness of the non-participants to recognize the objectives of the agreements and to keep their corporate income tax systems quite similar to the federal income tax system.

[Traduction]

justification. Avec le temps, ces programmes se sont bien établis, en ce sens que le public s'attend maintenant à ce qu'on lui offre des services pertinents sur lesquels il peut compter. Parallèlement, les deux ordres de gouvernement se posaient de plus en plus de questions au sujet des transferts conditionnels. Les provinces, elles, s'inquiètent des conditions du programme qui bouleverseraient leurs priorités et la petite marge de manœuvre qui leur était laissée pour élaborer de nouveaux programmes, tandis que le fédéral se souciait de ne pouvoir contrôler les coûts et déplorait l'absence de mesures qui inciteraient les provinces à les diminuer.

Les accords sur le financement des programmes établis, dits accords FPE, qui sont entrés en vigueur en 1977-78 ont, à mon avis, répondu en grande partie aux inquiétudes des gouvernements, s'il faut en croire les critiques qui leur sont faites: absence de conditions précises (bien que les conditions générales du programme aient été maintenues) et libre-jeu des provinces dans le cadre des accords. Certains critiques allèguent qu'on ne tient plus compte des critères du programme et même que certains fonds sont utilisés à d'autres fins.

Le juge Emmett Hall a étudié la situation et, en ce qui concerne les réaffectations de fonds, a conclu que cette allégation «n'était pas fondée».

Je voudrais enfin dire quelques mots au sujet des accords de perception fiscale. Le gouvernement fédéral les a toujours considérés comme une des pièces maîtresses de ses accords fiscaux avec les provinces. Il en a conclu avec huit provinces en matière d'impôt sur le revenu des sociétés et avec neuf, au sujet de l'impôt sur le revenu des particuliers. En vertu de ces accords, il revient au gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère du Revenu national, d'administrer les lois provinciales de l'impôt sur le revenu et de percevoir les impôts en application de ces lois, le tout gratuitement. De leur côté, les gouvernements provinciaux conviennent de respecter certaines conditions relatives au libellé et au contenu de leurs lois de l'impôt sur le revenu. Elles s'engagent, pour l'essentiel, à utiliser une base fiscale commune pour la perception des impôts, conformément aux dispositions de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu, et à respecter une série de règles qui permettent de déterminer à quelle province ressortissent les revenus gagnés.

Grâce à ces accords, les gouvernements ont pu maintenir un système administratif très efficace, d'une grande uniformité et simplicité pour le contribuable, et ils ont en même temps un accès virtuellement illimité à cette source de revenu.

Je crois que ces accords ont rendu de grands services au pays et ont favorisé la très bonne entente qui existe relativement au régime fiscal national. La plupart des provinces participantes et même non participantes seraient d'accord sur ce point. Ce succès est partiellement dû à la bonne volonté des provinces non participantes qui acceptent les objectifs visés dans les accords et veillent à ce que leur système d'imposition des revenus des sociétés ne s'écarte pas trop du régime fiscal fédéral.

[Text]

While the tax system was used primarily to raise revenues, the tax collection agreements operated exceptionally well and smoothly. More recently, however, provinces, like the federal government, have begun to look to the income tax system as a mechanism for achieving various social and economic goals. As a result, they have proposed a number of changes to their income tax systems. While a large number of changes have been accepted for federal administration under the agreements, some have not. Three criteria, or three tests, if you wish, have been developed to determine whether or not the federal government will administer a particular tax measure submitted by a province, and these are:

- whether or not the proposal is administratively feasible, or the so-called, administrative feasibility test;
- whether the proposal will erode the harmony of the national tax system; and
- whether it will jeopardize the efficient functioning of the economic union.

The federal government has recently refused to administer certain provincial income tax measures. The measures would have tended to segment the national capital market and to result in the erection of tax barriers to normal interprovincial investment flows.

It is recognized that provinces have the constitutional ability to use their income tax systems to achieve social and economic goals and the federal government has, therefore, been anxious to provide the flexibility which they desire. However, the harmony of the economic union and in this particular case the national tax system, is a very important goal for the overall economic well-being of Canada. It would not be appropriate for the federal government to be party to a scheme or series of schemes which would have the potential to impair the efficiency of the Canadian economy.

The federal-provincial fiscal arrangements have served Canada very well over the years. They have evolved over time in response to changing circumstances. They have been instrumental in maintaining a strong federal system of government in Canada. There have inevitably been conflicts, but these have been addressed in a creative fashion. I look forward to the next round of negotiations with provinces with some confidence that a set of arrangements appropriate for Canada in the 1980s will result.

The Chairman: Thank you, Mr. Veilleux. I must say that that is an excellent paper. In view of the translators' strike and the fact that it may be some time before we can get the record published, perhaps honourable senators would like us to have a copy made of that paper now. I know I would like it anyway.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: May I repeat for senators who did not hear what I said earlier that this meeting is in respect of the main estimates for 1980-81, and we have officials of Treasury Board here. However, it is specifically directed to fiscal arrangements between the federal government and the provinces, and for that reason we have Mr. Veilleux and Mr. Lynn here to deal

[Traduction]

Tant que ce régime visait essentiellement la perception de revenus, le fonctionnement des accords de perception fiscale n'a posé aucun problème. Mais les provinces, à l'instar du fédéral, ont dernièrement, voulu faire du régime fiscal un outil au service d'objectifs socio-économiques. Elles ont donc proposé des changements à leur régime fiscal. Bien que l'administration fédérale en ait accepté un grand nombre dans le cadre des accords, d'autres ont été rejetés. Trois critères ou tests servent à déterminer si l'administration de telle ou telle mesure fiscale proposée par une province, est du ressort du gouvernement fédéral à savoir:

- la proposition est-elle administrative-réalisable; c'est ce qu'on appelle l'étude de faisabilité administrative;
- la proposition nuit-elle à l'équilibre du régime fiscal national; et
- la proposition compromet-elle le fonctionnement efficace de l'union économique?

Ainsi, le gouvernement fédéral récemment refusé d'administrer certaines mesures fiscales provinciales, qui auraient eu pour effet de fractionner le marché financier national et de dresser des barrières fiscales faisant obstacle au flux normal des investissements interprovinciaux.

Les provinces ont le pouvoir constitutionnel d'utiliser leurs régimes fiscaux à des fins socio-économiques et c'est pourquoi le gouvernement fédéral s'est empressé de leur laisser la marge de manœuvre qu'elles désiraient. Mais la réalisation d'une union économique harmonieuse et, dans le cas qui nous occupe, d'un régime fiscal national, est un objectif très important pour le bien-être économique général du Canada. Il ne conviendrait donc pas que le gouvernement fédéral participe à un ou plusieurs projets qui pourraient entraver le bon fonctionnement de l'économie canadienne.

Les accords fiscaux fédéraux-provinciaux ont été très utiles au Canada au cours des ans. Ils ont évolué au fil des circonstances et ont contribué au maintien d'un régime fédéral fort. Les conflits inévitables ont été résolus avec beaucoup d'imagination. Je suis assez confiant que la prochaine ronde de négociations avec les provinces aboutira à la conclusion d'accords taillés sur mesure pour le Canada des années 80.

Le président: Merci, monsieur Veilleux. Vous nous avez présenté un excellent mémoire. A cause de la grève des traducteurs, il se peut que nous attendions longtemps la publication du procès-verbal de nos délibérations; est-ce que les honorables sénateurs aimeraient avoir une copie de ce document dès maintenant? Je vais de toute façon m'en faire faire une.

Des voix: D'accord.

Le président: A l'intention des sénateurs qui n'ont pas entendu ce que j'ai dit plus tôt, je répète que cette séance est consacrée à l'étude du budget des dépenses de 1980-1981 et aux témoignages des fonctionnaires du Conseil du Trésor ici présents. Nous examinons cependant de façon particulière les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

[Text]

with that. Therefore, the questions can either be on the subject raised by Mr. Veilleux or the general estimates. I might also say that we are open for any senator who wishes to do so to suggest any area of the estimates that should be looked at at a hearing or a portion of a hearing, provided that that senator is willing to be the lead questioner.

Mr. Veilleux has filed with the committee a document entitled "Background Paper on Federal-Provincial Fiscal Arrangements". Is it the wish of senators to have that printed as part of the transcript of today's proceedings?

Senator Grosart: Is it available as a public document, Mr. Chairman?

Mr. Veilleux: It is available as of now.

Senator Grosart: But not as a printed document. I am thinking of the expense.

The Chairman: It was done for the committee. I think this probably is an essential part of the hearing.

Hon. Senators: Agreed.

(For text of document see appendix.)

The Chairman: Senator Doody is the lead questioner this morning.

Senator Doody: I had jotted down some notes over the past week in anticipation of this meeting. However, that sterling presentation has anticipated just about all my questions. I do not think I have seen the subject so well covered beforehand. It was really a splendid review of the fiscal arrangements.

The Chairman: I think the whole committee would agree with that.

Senator Doody: So, if I seem to be tediously repititious from time to time, I am not initiating anything new.

I think it is conceded by anybody familiar with the fiscal arrangements in Canada that those arrangements between the federal government and the provinces are extremely well fitted, having regard to the size of the country and the various differences as you move from place to place. It is pleasant to deal with something that is holding the country together for a change, rather than something tending to divide it.

Along that same line and in that same general tenor, there have been substantial changes made in the content of the act and its application. I think there were meetings in 1978 which led up to proposed changes in the act. These arrangements were not put into place, but there was authority established under the act for their operation. Is there a set of regulations, or is there an amendment to the act involved?

Mr. Veilleux: I assume, senator, that you are referring to the proposed amendments discussed in the context of the 1978 expenditure reduction exercise. This was undertaken by the federal government. The general authority for the programs or for these arrangements is under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977. That is the general authority. In 1978, as you mention, the

[Traduction]

et c'est ce qui nous vaut la présence de MM. Veilleux et Lynn. Vous pouvez donc poser des questions soit sur le sujet abordé par M. Veilleux, soit sur le budget lui-même. J'ajouterais que nous sommes tout à fait disposés à ce qu'un sénateur propose que nous étudions tel ou tel aspect du budget lors d'une séance ou d'une partie de séance pourvu que ce sénateur accepte d'ouvrir le débat.

M. Veilleux a présenté au Comité un document intitulé «Documentation sur les accords fiscaux fédéraux-provinciaux». Les sénateurs veulent-ils qu'il soit imprimé avec nos délibérations d'aujourd'hui?

Le sénateur Grosart: Est-ce un document public, monsieur le président?

M. Veilleux: Il l'est à partir de maintenant.

Le sénateur Grosart: Mais non sous forme d'imprimé: je pense au coût d'impression.

Le président: Il l'a été pour le Comité et il constitue, me semble-t-il, une partie essentielle de la séance.

Des voix: D'accord.

(Voir le texte du document à l'appendice ci-joint.)

Le président: Le sénateur Doody ouvre le débat ce matin.

Le sénateur Doody: En me préparant à notre réunion d'aujourd'hui, j'ai, la semaine dernière, griffonné quelques notes. J'avoue que le magnifique exposé du témoin a déjà répondu à la plupart de mes questions. Jamais, me semble-t-il, je n'ai entendu un traitement aussi complet de la question. Quel magnifique tour d'horizon sur les accords fiscaux!

Le président: Je crois que tous les membres du Comité sont d'accord sur ce point.

Le sénateur Doody: Il ne faudra donc pas s'attendre à ce que j'apporte du nouveau, ni s'étonner d'une certaine répétition fastidieuse.

Tous ceux qui sont au courant du dossier des accords fiscaux au Canada conviennent de l'extrême à propos de ces accords entre le gouvernement fédéral et les provinces, compte tenu des dimensions de notre pays et des caractéristiques de chaque région. Il est agréable, pour une fois, d'avoir à étudier un régime qui unifie le pays et non qui le divise.

Dans le même ordre d'idée, on peut remarquer que le contenu de la loi et son application ont subi d'importantes modifications. C'est en 1978, je crois, que des rencontres ont abouti à ces changements; sans avoir été introduits comme tels, on a tout de même établi, conformément à la loi, l'autorité pour leur application. A-t-on élaboré des règlements ou modifié la loi?

M. Veilleux: Je suppose, sénateur, que vous faites allusion aux modifications qui ont été proposées lors des discussions sur la compression des dépenses en 1978? Cette initiative revient au gouvernement fédéral. Le texte habilitant des programmes ou des accords est la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Ça c'est le texte habilitant fondamen-

[Text]

federal government launched an expenditure reduction exercise. It was announced in August, 1978, if my recollection is correct, by the Prime Minister. It involved a reduction of some couple of billions of dollars and payments to the provinces were in a way affected. The federal government said that it would cut down its expenditures but it could not insulate the transfer programs from the general expenditure reduction exercise. We had discussions with the provinces at a number of meetings at the official and ministerial level and various options were put forward. Finally, the option retained by the federal government, which saw the light of day in the form of Bill C-26, if my recollection is right, affected two elements of fiscal arrangements. One was the equalization program. It affected it in two ways, and I can elaborate on this if that is required. The first element was equalization, and the second was the transfer under the Public Utilities Income Tax Transfer Act—long names which we have shortened to call PUITTA transfers. Those were in Bill C-26. The bill died, and was reintroduced by the then Minister of Finance as Bill C-24.

Senator Doody: The Public Utilities Income Tax Transfer Act, has that been revised formally now? Have the changes been made by Parliament yet?

Mr. Veilleux: The bill has not been passed. It was introduced for first reading, and therefore the Public Utilities Income Tax Transfer Act has not been passed.

Senator Doody: The provinces still get the benefit of that rebate?

Mr. James H. Lynn (General Director, Federal Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance): The minister has the authority to determine the timing of the payments under the various fiscal arrangements. As you know, for virtually all of them it is necessary to make an estimate for the main estimates and then, subsequently, as the final data becomes available, to determine revisions and, finally, a final payment. In the case of the PUITTA payments the final payment is not made until some two years, I believe, after the taxation year in question.

The regulations were amended to read that the interim payments would comprise 50 per cent of the amount finally due, and the first year under which the PUITTA payments would be affected is 1979. The final payment in respect of that year is not due until 1981. So if the bill is not passed by the time the final payment is due . . .

Senator Doody: It will not come as a rude shock—at least, not as a rude fiscal shock; there will not be a big problem there?

Mr. Lynn: No.

Senator Doody: Along the same line, the Fiscal Arrangements Act, I guess, is due for another updating or revision in 1982. Our experience has been that it takes a couple of years of discussions, and even then it is a pretty heavy exercise. Are there ongoing discussions now? Is there an ongoing committee of public servants from various provinces involved with the

[Traduction]

tal. En 1978, comme vous le dites bien, le fédéral a lancé un programme de compression des dépenses. Si ma mémoire est exacte, cet exercice a été annoncé en août 1978 par le premier ministre; il entraînait une compression de l'ordre de deux ou trois milliards de dollars qui touchait les paiements faits aux provinces. Le gouvernement fédéral a dit qu'il diminuerait ses dépenses mais qu'il ne pouvait mettre les programmes de transfert d'impôts à l'abri de cette compression générale. Nous avons eu des entretiens avec les provinces à un niveau officiel et ministériel et plusieurs solutions ont été proposées. La solution que le gouvernement fédéral a finalement retenue s'est concrétisée dans le bill C-26, si j'ai bonne mémoire, qui avait un impact sur deux éléments des accords fiscaux. D'abord sur le programme de péréquation, qui était touché à un double point de vue et je pourrai donner des détails s'il le faut; ensuite sur le transfert d'impôts en vertu de la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, titre bien long que nous avons abrégé en transferts PUITTA. Le bill est mort au feuilleton et a été réintroduit par le ministre des Finances d'alors comme bill C-24.

Le sénateur Doody: Est-ce que la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique a maintenant été officiellement modifiée? Le Parlement a-t-il adopté des modifications?

M. Veilleux: Le bill n'a pas encore été adopté; il a fait l'objet d'une première lecture, mais n'a donc pas encore été adopté.

Le sénateur Doody: Les provinces profitent encore de ce crédit?

M. James H. Lynn (directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances): Le ministre a l'autorité de fixer le calendrier des paiements conformément aux divers accords fiscaux. Comme vous le savez, ces accords doivent pratiquement tous faire l'objet d'une estimation pour le budget des dépenses et par la suite, lorsque toutes les données ont été recueillies, il faut décider des rajustements avant de faire un paiement final. Dans le cas des paiements PUITTA le paiement final n'est fait, je crois, qu'environ deux ans après l'année d'imposition visée.

Le Règlement a été modifié pour que les paiements provisoires équivalent à 50% du montant total dû et c'est à compter de 1979 seulement que les paiements PUITTA seraient modifiés. Le paiement final relatif à cette année ne vient à échéance qu'en 1981. Ainsi, si le bill n'est pas adopté avant cette échéance . . .

Le sénateur Doody: Ne produira-t-il pas tout un choc, du moins un choc fiscal? N'y aura-t-il pas un gros problème là?

M. Lynn: Non.

Le sénateur Doody: Dans le même ordre d'idée, la Loi sur les arrangements fiscaux doit, je suppose, faire l'objet d'une nouvelle mise à jour en 1982. D'après notre expérience nous savons que cela prend de une à deux années de discussions et même alors il s'agit d'un exercice plutôt difficile. Y a-t-il des discussions en cours à l'heure actuelle? A-t-on mis sur pied un

[Text]

federal government on this? Have the ministers attended at all?

Mr. Veilleux: The present legislation expires on March 31, 1982, which means that new legislation would have to be in place by April 1, 1982. The process of negotiations, you are quite right, always takes a while. We have just barely begun at the official level. I chair the Committee of Federal-Provincial Officials myself, but we have had only one meeting so far and that was sort of an organizational meeting, looking at the work program. No policy was involved. No new policy has been assigned to us, as yet, by ministers.

Senator Doody: So it would be too early to ask and too early to get an answer as to what changes might be expected or what the provinces would be bringing forward.

Mr. Veilleux: Yes, it would be premature.

Senator Doody: You don't anticipate any problems for that deadline in 1982—at least, you hope there will not be any?

Mr. Veilleux: So far.

Senator Doody: From time to time the proposition has been raised that the "have" provinces should get together to form a pool and distribute this fund to the "have-not" provinces directly. That is not a serious consideration any more, is it? No one, I hope, would seriously advocate that.

Mr. Veilleux: Well, Senator Doody, it seems to me that the history of this concept of an interprovincial pool goes a fair distance into the past. If my recollection is correct, it originated in either Alberta or Saskatchewan many years ago. I guess it would be fair to say that, associated with the present energy discussion in the context of fiscal arrangements, that concept has been revived somewhat. I know that Ontario has talked about it. Ontario has discussed it in its budget paper tabled last year. Included with the budget paper was an appendix on fiscal arrangements, in which that concept was discussed.

Senator Grosart: As a "have" or a "have-not" province?

Mr. Veilleux: In between.

Senator Doody: I sincerely hope that that does not go much farther than the discussion stage, because it would be a divisive operation.

You mentioned earlier, sir, that the oil revenues and gas revenues should be treated separately. I agree with you completely on that. The major cause of the distortion of the 1967-68 formula was the impact of these funds derived from the sudden and unanticipated gas and oil revenues of a couple of provinces. There was no way of equalizing those funds. I would suspect that there still is not.

Has the thinking advanced along any particular line? What is the current thinking on the revenues from oil and gas? Obviously, it gets involved with provincial ownership, and I do not know that we should pursue that line here. There are other people chasing that around now. Perhaps there is some system

[Traduction]

comité permanent de fonctionnaires de diverses provinces pour s'occuper de cette question avec le gouvernement fédéral? Les ministres ont-ils participé à ces discussions?

M. Veilleux: La loi est en vigueur jusqu'au 31 mars 1982, ce qui signifie qu'une nouvelle loi remplacerait le 1^{er} avril 1982. Vous avez raison de dire que les négociations sont toujours longues en ce domaine et nous les avons à peine entamées officiellement. Je préside moi-même le comité fédéral-provincial de fonctionnaires, mais nous ne nous sommes réunis qu'une seule fois, essentiellement pour nous organiser et dresser un plan de travail. Il n'a pas été question de politique. D'ailleurs, les ministres ne nous ont encore fait part d'aucune.

Le sénateur Doody: Il serait par conséquent prématuré de vous demander de nous dire à quels changements il faut s'attendre ou de nous donner une idée de ce que les provinces pourraient proposer.

M. Veilleux: Oui, ce serait prématuré.

Le sénateur Doody: Vous n'anticipez aucun problème avec cette échéance de 1982... du moins, vous espérez qu'il n'y en aura pas?

M. Veilleux: Jusqu'à maintenant non.

Le sénateur Doody: On entend parfois proposer que les provinces «possédantes» devraient s'unir et constituer un fonds commun qu'elles distribueraient directement aux provinces «pauvres». Y pense-t-on encore sérieusement? Personne, je l'espère, ne songe sérieusement à préconiser une telle solution.

M. Veilleux: Eh bien, sénateur Doody, il me semble qu'il faut remonter assez loin pour retrouver cette idée d'un fonds commun interprovincial. Si je me souviens bien, c'est en Alberta ou en Saskatchewan qu'elle est née, il y a de nombreuses années. Je crois qu'il serait juste de dire qu'à la faveur des discussions actuelles sur l'énergie dans le cadre des accords fiscaux, cette idée retrouve une certaine vogue. Je sais qu'il en a été question dans le budget de l'Ontario, déposé l'an dernier. Ce budget comportait un appendice sur les accords fiscaux et traitait justement de cette idée.

Le sénateur Grosart: Comme province riche ou pauvre?

M. Veilleux: Entre les deux.

Le sénateur Doody: J'espère bien, en tout cas, qu'on se contentera d'en discuter, car c'est une opération qui nuirait à l'unité du pays.

Vous avez souligné, tantôt, qu'il faudrait considérer séparément les revenus du pétrole et ceux du gaz. Je partage entièrement votre avis. C'est en effet l'impact de ces fonds provenant des revenus tout à fait inattendus du gaz et du pétrole de quelques provinces qui est la principale cause de distorsion de la formule de 1967-1968. Il était impossible de leur appliquer le principe de la péréquation et j'ai l'impression qu'il en est toujours ainsi.

Quelles orientations ont été prises à ce sujet? Que pense-t-on à l'heure actuelle des revenus provenant du pétrole et du gaz? Cette question soulève évidemment celle de la propriété des provinces sur leurs ressources et je ne sais si nous devrions aborder cette question ici. D'autres s'en préoccupent à l'heure

[Text]

in the works for taking some of these revenues into consideration, though.

Mr. Veilleux: Perhaps I could explain, honourable senators, some of the thinking on that now, not only in government but outside government, because a number of academics, particularly in the west, are addressing that issue. At the same time perhaps I could outline in a general way how the present equalization system attempts to deal with this situation.

There are really two schools of thought on this issue, on the equalization of oil and gas revenues. One school of thought is that these are really not revenues in the sense of general tax revenues, such as income tax or sales tax. The thought is that they are essentially in the nature of the disposition of assets and, therefore, the revenue is the sales price that you obtain in the disposition of the asset. You exchange an asset for cash or for revenues.

Senator Doody: You mean because of its non-renewable nature.

Mr. Veilleux: Because of its non-renewable nature, yes. That is one school of thought. That school of thought, therefore, would probably hold that those revenues, being in the nature of the sales price that you obtain for an asset, should not be equalized.

The other school of thought would hold the theory advocated a number of years ago by Mr. Carter, I believe it was, that "a buck is a buck is a buck." That theory holds that the government has different ways of obtaining revenues. To some extent the ways they choose to tax or to obtain revenues can sort of substitute one for another. A government may choose to dispose of some of its resources in one way instead of taxing, or it can do the opposite. You know, they can substitute. Therefore, a buck is a buck is a buck, and they should be equalized.

So you have those two schools of thought. What has been done? I guess I would say that in a good Canadian way we have struck a compromise right down the middle. The current equalization system equalizes non-renewable resource revenues to the extent of only 50 per cent. We have struck a compromise in between. That is the first feature of the current equalization system. Resource revenues are equalized only in half.

The second feature is that the equalization payment that those revenues generate cannot exceed one-third of the total equalization payments. We are at about that one-third now, as of this year. So this is the way we have treated the resource revenues on oil and gas.

The Chairman: Would you go through that one-third again, please?

[Traduction]

actuelle. Mais peut-être y a-t-il en gestation, un système qui nous permettrait de prendre certains de ces revenus en considération.

M. Veilleux: Si vous me le permettez, honorables sénateurs, je pourrais vous expliquer ce qu'on pense à ce sujet aujourd'hui, non seulement au sein du gouvernement mais ailleurs, car plusieurs universitaires, notamment dans l'Ouest, étudient cette question. Je pourrais peut-être en même temps expliquer, dans les grandes lignes, comment la péréquation peut s'appliquer à cette situation.

On distingue en réalité deux tendances sur la question de la péréquation des revenus du pétrole et du gaz. Pour la première, ces revenus n'en sont pas au sens de revenus fiscaux généraux, à l'instar de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente. Les tenants de cette position estiment qu'il s'agit essentiellement de la liquidation d'un actif et que par conséquent le revenu c'est le prix de vente obtenu dans la liquidation de cet actif. Vous échangez un actif contre du comptant ou des revenus.

Le sénateur Doody: Parce qu'il s'agit d'une ressource non renouvelable, n'est-ce pas?

M. Veilleux: Oui, exactement. C'est la position de la première tendance et elle soutiendrait donc probablement que ces revenus, assimilables au prix de vente d'un actif, ne devraient faire l'objet d'une péréquation.

Les tenants de l'autre tendance défendraient une théorie mise de l'avant il y a déjà plusieurs années par M. Carter, je crois, à savoir «qu'une piastre est une piastre est une piastre». Selon cette théorie, le gouvernement dispose de plusieurs moyens pour obtenir des revenus. Et la façon dont il perçoit l'impôt ou obtient des revenus peut, dans une certaine mesure, l'amener à substituer une opération pour l'autre. Un gouvernement peut, par exemple, choisir de disposer de certaines de ses ressources de telle ou de telle façon au lieu de lever des impôts, ou il peut faire le contraire. Vous savez bien qu'ils peuvent faire des substitutions. Par conséquent une piastre est une piastre est une piastre et elle devrait faire l'objet de la péréquation.

Nous sommes donc en présence de deux positions. Qu'a-t-on fait? Je dirais sans doute qu'à la bonne façon canadienne nous avons adopté une solution de compromis. Le régime actuel de péréquation ne frappe les revenus de ressources non renouvelables qu'à raison de 50 p. 100 c'est ce que je nomme notre compromis et c'est la première caractéristique du régime de péréquation en vigueur. Seule la moitié des revenus provenant des ressources font l'objet de la péréquation.

La seconde caractéristique de ce système est que le paiement de péréquation provenant de ces revenus ne peut être supérieur à un tiers des paiements de péréquation totaux. Nous avons atteint ce niveau du tiers cette année. Voilà donc comment nous avons appliqué la péréquation aux revenus du pétrole et du gaz.

Le président: Pourriez-vous nous expliquer à nouveau ce qui a trait au tiers, s'il vous plaît?

[Text]

Mr. Veilleux: Yes. As you know, the equalization system equalizes all revenues from provincial governments. They are broken down into 29 sources, in fact. Some seven of those 29 sources are non-renewable resource areas. In equalizing those revenues you generate the equalization payment for each one of them, and equalization payments that are generated by equalizing resource revenues cannot exceed one-third of the total equalization.

The Chairman: If I may just interject, as I understand it, it is roughly the revenue from resources per capita in the two wealthiest provinces—

Mr. Veilleux: No, it is the national average.

The Chairman: Is it then deducted from that, or do you deduct the revenue in the province?

Mr. Veilleux: No. Let me try again, Mr. Chairman. Let us say that last year the equalization of all provincial revenues generated payments of about \$3 billion.

Senator Doody: Excluding non-renewables?

Mr. Veilleux: No, the whole equalization formula generated payments of about \$3 billion. Of that \$3 billion, about \$1 billion is attributable to the equalization of resource revenues. There you are your one-third, \$1 billion on \$3 billion.

The Chairman: I am trying to get at the formula. Maybe we have got it wrong. I understand this is the 1962 version.

Mr. Veilleux: You might want to look at Chart 3 on page 33 of the background paper we have filed with you. Perhaps I could ask my colleague Mr. Lynn to attempt an explanation.

Senator Doody: Are municipal taxes, equalized now?

Mr. Veilleux: Some of them.

Mr. Lynn: The school purpose tax.

Senator Doody: Some of the municipal revenues we still have not succeeded in getting in there.

Mr. Lynn: Perhaps honourable senators would look at Chart 3 on page 33 of the background paper. I think Mr. Veilleux has been talking about two elements of the formula, the basic formula, and what we call the one-third ceiling in respect of natural resource revenues. This chart refers to the basic formula, and the intention is to show in pictorial form, because hopefully a picture is worth many words, how the entitlements of the provinces are determined.

This is on a per capita basis. Of course, all the calculations are done on a per capita basis. There are variations in population size, and it is blown up by population in the final stages. The rectangle for each province shows what we call the yield of the representative tax system. For each of the 29 revenue sources we determine the national average tax rate, the average rate applied by all provinces, and apply that to the base in each province, the standardized base. We standardize the rate

[Traduction]

M. Veilleux: Volontiers. Comme vous le savez, le régime de péréquation consiste à redistribuer tous les revenus tirés des gouvernements provinciaux. Ils proviennent en fait de 29 sources dont sept ont trait à des ressources non renouvelables. En redistribuant ces revenus vous trouvez le paiement de péréquation pour chacun d'entre eux et les paiements qui résultent de la péréquation des revenus provenant des ressources ne peuvent être supérieurs à un tiers de la péréquation totale.

Le président: Puis-je vous interrompre? En autant que je comprenne, il s'agit en gros du revenu provenant des ressources par tête d'habitant dans les deux provinces les plus riches . . .

M. Veilleux: Non, il s'agit de la moyenne nationale.

Le président: Ce revenu en est-il donc déduit ou déduisez-vous les revenus dans la province?

M. Veilleux: Non. Je vais recommencer, monsieur le président. Mettons que l'an dernier la péréquation de tous les revenus provinciaux ait produit des paiements de l'ordre de 3 milliards.

Le sénateur Doody: A l'exclusion des revenus provenant des ressources non renouvelables?

M. Veilleux: Non, toute la formule de péréquation a donné lieu à des paiements d'environ 3 milliards, dont 1 milliard est imputable à la péréquation des revenus tirés des ressources. C'est là que se situe le tiers, 1 milliard par rapport à 3 milliards.

Le président: J'essaye de déterminer la formule. Nous sommes peut-être dans l'erreur; je crois que c'est la version de 1962.

M. Veilleux: Vous pourriez peut-être regarder le Tableau 3 à la page 33 du document de base que nous vous avons envoyé. Je demanderai à mon collègue, M. Lynn, de vous l'expliquer.

Le sénateur Doody: Actuellement, les taxes municipales font-elles l'objet d'une péréquation?

M. Veilleux: Certaines d'entre elles.

M. Lynn: Les revenus scolaires.

Le sénateur Doody: Nous n'avons pas encore réussi à obtenir ici certaines des recettes municipales.

M. Lynn: Les honorables sénateurs voudront bien regarder le Tableau 3 à la page 33 du document d'étude. M. Veilleux a parlé des deux facteurs qui interviennent dans la formule; la formule de base, et ce que nous appelons le plafond d'un tiers pour les revenus provenant des ressources naturelles. Ce tableau concerne la formule de base et on se propose d'illustrer par un schéma—ce qui, nous l'espérons est, plus clair que tout un paragraphe—la façon de déterminer les montants auxquels ont droit les provinces.

Les chiffres sont indiqués par habitant. Naturellement, tous les calculs se font sur cette base. Il y a des variations quant à l'importance numérique de la population, et au stade final les calculs de base sont projetés compte tenu de ce facteur. Le rectangle pour chaque province indique ce que nous appelons le rendement du système de référence. Pour chacune des 29 sources de revenu, nous déterminons la moyenne du taux d'imposition nationale, la moyenne des taux appliqués par

[Text]

by determining the national average rate, and we standardize the base, because, as you know, exemptions on, for example, the sales tax vary from province to province. We use statistics to standardize and give us a common base.

When you apply this common tax rate, which is a national average rate, to the common tax base, you get a potential yield in each province. This is done for all 29 revenue sources. For example, if a province has no potential to derive, say, oil and gas revenues because there is no oil and gas production there, its yield would be zero. We determine the potential yield for each province for the 29 sources and add them up. Then we determine the national average yield for the 29 sources. You can see the national average yield there for 1980-81 is somewhere over \$1,600 per capita. The equalization entitlement to each province is simply to gap between what you would derive in that province from the representative tax system and the national average yield for the representative tax system. You can see that the per capita gap there is fairly substantial for the Atlantic provinces, about half that for Quebec and Manitoba, and a small amount for Saskatchewan. The base of the equalization payment to each province is simply that per capita difference there, the shaded area of the chart, times the population of the province.

The second element that Mr. Veilleux was speaking of is the natural resource ceiling. That is, we determine the equalization revenue source by revenue source. Suppose the total amount of equalization for the non-resource items was \$2 billion and the equalization in respect of natural resources came to \$1.1 billion. It would then be greater than one-third, so we would cut it back to \$1 billion so that it would be equal to one-third of the total. The total equalization payments would be \$3 billion. They are in around that area right now actually. Is that clear?

The Chairman: It is clear, but why do you do that?

Mr. Lynn: To limit the amount of the equalization entitlement. With the price of natural resources going up so unpredictably and rapidly the amounts of equalization would become astronomical. This was clearly the case in 1973-74 when the oil prices started taking off. I think the amounts of equalization would have shot up to \$7 billion or \$8 billion. It was simply astronomical. This is one device. The needs of the provinces do not rise commensurately with such increases that the formula would produce.

The Chairman: You wouldn't have the revenues to do it anyway.

Mr. Lynn: No.

The Chairman: Does that affect the average yield?

Mr. Lynn: No. These calculations are done; then you look at the amount of equalization in respect of the natural resource and the other sources, and if the equalization in respect of the

[Traduction]

toutes les provinces et nous les appliquons à la base uniformisée de chaque province. Nous uniformisons le taux en déterminant la moyenne du taux national et nous uniformisons la base, car, comme vous le savez, les exemptions sur les taxes de vente, par exemple, varient d'une province à l'autre. Nous utilisons les statistiques pour uniformiser et établir une base commune.

En appliquant ce taux d'impôt commun, qui est un taux national moyen à la base fiscale commune, on obtient le potentiel fiscal de chaque province. On fait cela pour chacune des 29 sources de revenu. Par exemple, si une province n'a pas de potentiel fiscal à tirer par exemple de revenus du pétrole et du gaz naturel parce qu'elle n'en produit pas, son rendement serait nul. Nous déterminons le rendement potentiel de chaque province pour les 29 sources et nous les additionnons. Nous déterminons ensuite le rendement national moyen pour ces 29 sources. Vous pouvez voir dans ce tableau que le potentiel national moyen pour 1980-1981 se situe à quelque \$1 600 par habitant. Le paiement de péréquation auquel a droit chaque province est simplement l'écart entre ce qu'elle obtiendrait grâce au système fiscal de référence et le rendement national moyen par rapport à ce système. Vous voyez que l'écart par habitant est assez élevé dans les provinces de l'Atlantique, où il correspond à environ la moitié de ce qu'il est pour le Québec et le Manitoba, alors qu'il est faible pour la Saskatchewan. La base des paiements de péréquation pour chaque province est simplement la différence par habitant indiquée ici dans la zone ombrée du tableau, multipliée par le nombre d'habitants de la province.

M. Veilleux a parlé ensuite du plafond des ressources naturelles. En d'autres termes, nous déterminons la source des revenus de péréquation par source de recette. Supposons que le total des paiements de péréquation pour des postes autres que les ressources soit de \$2 milliards et celui des ressources naturelles de \$1.1 milliard. Il serait supérieur à un tiers, et nous le ramenons à \$1 milliard pour qu'il soit égal à un tiers du total. Les paiements de péréquation totaliseraient alors \$3 milliards. Ils se situent actuellement plus ou moins à ce niveau, est-ce clair?

Le président: Oui, mais pourquoi faites-vous cela?

M. Lynn: Pour limiter le montant des paiements dûs au titre de la péréquation. Avec la hausse rapide et imprévisible du prix des ressources naturelles, le montant des paiements de péréquation deviendrait astronomique. C'était manifestement le cas en 1973-1974 avec l'escalade des prix du pétrole. Les paiements de péréquation auraient pu atteindre jusqu'à \$7 ou \$8 milliards. C'est énorme. Grâce à ce moyen, les besoins des provinces n'augmentent pas proportionnellement aux hausses que la formule entraînerait.

Le président: De toute façon les revenus dont nous disposons ne sont pas suffisants.

M. Lynn: En effet.

Le président: Est-ce que cela modifie le rendement moyen?

M. Lynn: Non. On fait ces calculs, ensuite on considère le montant des paiements de péréquation par rapport aux ressources naturelles et aux autres sources, et si le montant

[Text]

natural resources exceeds one-third of the total you simply scale it back proportionately.

The Chairman: Does that mean the equalization amount then goes down?

Mr. Lynn: Yes.

The Chairman: So the average yield actually paid would go down?

Mr. Lynn: Right.

The Chairman: What is the average yield in 1980-81?

Mr. Lynn: The ceiling is not applying in this case. We are getting close.

The Chairman: We are getting close?

Mr. Veilleux: We are getting very close to it.

Senator Doody: Oil and gas are not n there at all; there is no oil and gas revenue equalization.

Mr. Veilleux: There is 50 per cent of the revenues from oil and gas in the formula now.

Senator Doody: Still?

Mr. Veilleux: Yes.

Senator Doody: Still equalizing 50 per cent?

Mr. Veilleux: Yes.

The Chairman: With the ceiling of one-third?

Mr. Veilleux: With the ceiling of one-third. It has not applied yet.

The Chairman: I appreciate that.

Senator Doody: It has been charged that that formula encourages various provinces to manipulate their revenue sources to take advantage of the equalization formula. It has been suggested by some unkind people that some provinces might apply more pressure on an income tax area rather than a hydro revenue area in order to gain. I do not think that is really an important factor.

Mr. Veilleux: I have heard this argument. I have discussed that with my colleagues in the provinces. We have looked at the formula, and there is absolutely no evidence to support that contention, in our view.

Senator Doody: I am pleased to hear that, because I have heard it said by critics of the system.

Mr. Veilleux: I guess what I am saying is that a provincial government, in facing a decision to raise a tax—

Senator Doody: It would certainly bring the equalization formula into consideration.

Mr. Veilleux: It would be a very minor factor, I think. There are other considerations that would weigh much more heavily in its decision to pick that tax or another one, rather than whether it would influence equalization one way or the other. Secondly, as you know, this is a set of complicated interaction. What one province would do is not necessarily

[Traduction]

correspondant aux ressources naturelles dépasse un tiers du total, il suffit de le réduire en conséquence.

Le président: Est-ce que cela signifie que le montant de la péréquation diminue?

M. Lynn: Oui.

Le président: Donc le produit moyen effectivement versé diminue aussi?

M. Lynn: En effet.

Le président: Quel est le produit moyen en 1980-1981?

M. Lynn: Le plafond ne s'applique pas dans ce cas, mais nous en approchons.

Le président: Nous en approchons?

M. Veilleux: Oui, très sensiblement.

Le sénateur Doody: Ni le pétrole ni le gaz naturel ne sont indiqués ici, et il n'y a pas de péréquation des revenus provenant de ces ressources.

M. Veilleux: La formule fait intervenir maintenant la moitié des revenus qui en proviennent.

Le sénateur Doody: Encore maintenant?

M. Veilleux: Oui.

Le sénateur Doody: La péréquation correspondait toujours à 50 p. 100?

M. Veilleux: Oui.

Le président: Le plafond étant d'un tiers?

M. Veilleux: Oui, il ne s'est pas encore appliqué.

Le président: Je comprends.

Le sénateur Doody: On a dit que ce système encourage les provinces à manipuler leurs sources de revenus pour profiter de la formule de péréquation. Des médisants pensent que certaines provinces exercent davantage de pression sur le secteur de l'impôt sur le revenu plutôt que sur les recettes hydro-électriques pour s'avantager. Je ne pense pas que cela soit réellement un facteur important.

M. Veilleux: J'ai entendu cet argument. J'en ai discuté avec mes homologues des provinces. Nous avons examiné la formule, et selon nous, rien ne permet de justifier cette hypothèse.

Le sénateur Doody: Je suis heureux de vous l'entendre dire, parce que cette critique était formulée par des adversaires du système.

M. Veilleux: En d'autres termes, si un gouvernement provincial envisage d'augmenter un impôt . . .

Le sénateur Doody: Il tiendrait sûrement compte de la formule de péréquation.

M. Veilleux: Je pense que ce serait un facteur très mineur. D'autres considérations interviendraient bien plus dans sa décision quant au choix de tel ou tel impôt, que de savoir s'il influencerait, dans un sens ou dans l'autre, sur la péréquation. En second lieu, vous n'ignorez pas qu'il y a là un ensemble d'interactions fort complexes. Ce que peut faire une province

[Text]

what another province would do. It is the overall effect in total that would count. It is a system of relativity.

Senator Doody: That is right; it balances itself out.

I have one or two questions on the EPF. One bears constant reference to national standards, and from time to time critics on the federal scene accuse the provincial governments of falling below or ignoring the national standards and applying funds they receive under EPF for purposes other than those for which they were intended. What are the national standards, and who determines what they are?

It boggles the mind trying to think of a national standard applied to what the people of Toronto are used to compared to the standard for the people on the coast of Labrador or the northern part of Newfoundland and other remote areas of the country. I do not think that has ever really been addressed. Perhaps it would be in order to clear up some doubts that people have about the programs.

The other is the misapplication or misuse of funds. That was always an accusation that was thrown out and then defended. However, there is really no way of demonstrating that the dollar that comes from Ottawa, or the tax points that come for Medicare or whatever, is nor entirely used for that purpose. Would you care to comment on that?

Mr. Veilleux: The EPF arrangements, which came into effect in 1977, succeeded the shared cost agreements for health insurance, hospital insurance, Medicare and post secondary education. Under these shared cost agreements there were fairly detailed conditions, including auditing procedures and submission of claims, and so on. All of these resulted in concerns by both levels of government. The provinces, for example worried about the federal government intruding in their priorities, having to conform to very strict procedures, and so on.

Senator Doody: That same system was in place with CAP, and there were not the same problems.

Mr. Veilleux: There is still a shared cost agreement under the Canada Assistance Plan. EPF succeeded those arrangements in the health and post secondary education areas, but some broad conditions remained in place. The Medicare Act, administered by the National Health and Welfare, still contains certain conditions, including universality, accessibility, portability and public administration. When one talks about the national standards, I assume what one is talking about is that the system be portable from one province to another, that it be accessible to everyone; that it encompass a range of medical services offered to the public, and that it be publicly administered. Those conditions are still in place. Mr. Justice Emmett Hall was asked to look at whether those national standards were being eroded as a result of the new arrangements. He also looked at the allegation that funds which are now provided to the provinces in a more unconditional fashion

[Traduction]

ne s'applique pas nécessairement à une autre. C'est l'effet général qui compte dans ce système fondé sur la relativité.

Le sénateur Doody: C'est exact; l'équilibre se fait en fin de compte.

J'ai une ou deux questions sur la formule des paiements de péréquation. On parle toujours de normes nationales et de temps en temps des critiques parlant au nom du gouvernement fédéral accusent les provinces de se situer au-dessous des critères établis, ou de ne pas en tenir compte et d'utiliser les fonds qu'ils reçoivent d'après la formule de péréquation pour des fins autres que celle qu'ils visaient. Quelles sont les normes nationales et qui les détermine?

Il est presque impossible de concevoir une norme nationale qui s'appliquerait aux habitants de Toronto, de la côte du Labrador ou du nord de Terre-Neuve ainsi que d'autres régions éloignées du pays. Je ne pense pas qu'on se soit jamais vraiment penché là-dessus. Il faudrait peut-être écarter les doutes que certains ont au sujet des programmes.

Ma deuxième question porte sur la mauvaise utilisation des fonds. On a toujours prononcé de telles accusations qui ont été récusées. Cependant, il n'est vraiment pas possible de prouver que l'argent qui vient d'Ottawa ou les points fiscaux s'appliquant à l'assurance-maladie ou à un autre programme ne sont pas entièrement utilisés à ces fins. Pourriez-vous faire des commentaires à ce sujet?

M. Veilleux: Les arrangements quant à la formule du paiement de péréquation, qui sont entrés en vigueur en 1977 ont fait suite aux accords sur le partage des coûts de l'assurance-santé, de l'hospitalisation, de la maladie, et de l'éducation postsecondaire. Ces accords prévoyaient des conditions très précises, et en particulier des procédures de vérification, la justification des demandes et ainsi de suite. Tout cela s'est soldé par des mécontentements aux deux paliers de gouvernement. Les provinces par exemple ont craint que le gouvernement fédéral m'empiète sur leurs priorités en les forçant à se conformer à des procédures très strictes et ainsi de suite.

Le sénateur Doody: Le même système était en vigueur avec le Régime d'assistance publique du Canada sans qu'existent les mêmes problèmes.

M. Veilleux: Il existe toujours un programme de partage des coûts en vertu de ce régime. La formule du paiement de péréquation a succédé à ces accords dans le domaine de la santé et de l'éducation postsecondaire, mais certaines conditions générales n'ont pas été touchées. La Loi sur l'assurance-maladie, administrée par le ministère de la Santé et du Bien-être social prévoit encore certains critères dont l'universalité, l'accessibilité, la transférabilité et la gestion publique. Quand on parle de normes nationales on semble vouloir dire, que le système s'applique d'une province à l'autre, qu'il est accessible à tout le monde; qu'il couvre un éventail de services médicaux offerts au public et que sa gestion est assurée par l'État. Ces conditions existent encore. On avait demandé au juge Emmett Hall si les nouveaux accords avaient entraîné une érosion de ces normes nationales. Il a par ailleurs, vérifié si les fonds actuellement versés aux provinces de façon moins stricte

[Text]

were being diverted to other functions—for example, that dollars paid under the EPF for health and post secondary education were being used to build roads or some such thing. On both of those counts, Mr. Justice Hall, who did a comprehensive analysis, concluded that the broad standards were not being eroded. He did comment, as I recall, about the practice of extra billing, but he generally concluded that the current arrangements are not eroding the so-called broad national standards. As well, the diversion of funds issue, to use his own words, was “not established.”

Senator Doody: Has the federal government given any serious consideration to replacing the various other shared cost programs with an extension of the tax point/cash transfer unconditional or semi-conditional arrangement?

It has long been the contention of various people that the provinces are in a better position to administer on the ground that the program is in place in the province, with the federal government being in a better position to do the financing. That, of course, is an arguable point, and no doubt it will continue to be argued for some time. Has any advance been made along that line?

Mr. Veilleux: The only major shared cost program which is not on this so-called block funding concept is the Canada Assistance Plan. I am not personally aware that any province has suggested that it should be. My view is that it would be difficult to convert that to the block funding concept.

Senator Doody: I was thinking in terms of programs put in place by the line departments.

Mr. Veilleux: I am not sure which ones you are referring to.

Senator Doody: The Department of Transport has various programs in place in the regions, as does the Department of Fisheries, and others, all of which are administered by local offices of the federal department. Obviously no advances have been made in that respect at all.

Mr. Veilleux: No, I am not familiar with any. There has been mention from time to time of putting the Canada Assistance Plan on the block funding concept. That is the major one outstanding. The other programs are more minor in terms of dollars. While they are important in the regions, they are probably not of the same continuing nature as the Canada Assistance Plan and not as “well established.”

I would think it would be more difficult to put the Canada Assistance Plan on the block funding basis. As you know, welfare costs are not as equal as educational costs or health costs from province to province. There are more disparities, and therefore it is more difficult to arrive at a financing formula in respect of welfare which could be applied across the board. The matching of tax points, given the various costs involved in welfare, would be very difficult to achieve.

[Traduction]

étaient détournés vers d'autres fonctions, si par exemple les sommes versées pour la santé et l'éducation postsecondaire en vertu de la formule de péréquation étaient utilisées pour construire des routes pour faire d'autres projets semblables. Le juge Hall a étudié de façon exhaustive ces deux chefs d'accusation pour conclure qu'il n'y avait pas eu érosion des normes nationales. Je me souviens qu'il avait fait des remarques sur l'usage de la majoration des factures pour conclure cependant que de façon générale les accords actuels ne compromettent pas lesdites grandes normes nationales. En outre, il a dit que la question du détournement de fonds n'a pas été établie.

Le sénateur Doody: Le gouvernement fédéral a-t-il sérieusement envisagé de remplacer les divers autres programmes à coûts partagés en élargissant l'accord inconditionnel ou semi-conditionnel des paiements comptant et des transferts de points de pourcentages fiscaux?

Depuis longtemps, plusieurs personnes estiment que les provinces sont mieux placées de gérer leurs programmes, qui sont appliqués dans leur territoire, et le gouvernement fédéral peut mieux s'occuper des opérations de financement. C'est naturellement un point de vue contestable, et qui continuera sûrement à être débattu pendant un certain temps. S'engage-t-on dans cette direction?

M. Veilleux: Le seul grand programme avec partage des coût qui ne fasse pas partie de ladite formule globale de financement est le Régime d'assistance publique du Canada. A ma connaissance il n'y a pas de propositions dans ce sens. J'estime qu'il serait difficile de faire passer ce régime dans la formule en question.

Le sénateur Doody: Je voulais parler des programmes mis en place par les ministères d'exécution.

M. Veilleux: Je ne vois pas très bien de quoi vous voulez parler.

Le sénateur Doody: Le ministère des Transports comme celui des pêches et d'autres encore appliquent dans les régions divers programmes qui sont tous administrés par des bureaux régionaux du gouvernement fédéral. Il semble qu'on ait rien envisagé à cet égard.

M. Veilleux: Non, pas que je sache. Il a été question de temps en temps d'intégrer le Régime d'assistance publique du Canada à la formule globale de financement. C'est le programme le plus coûteux, les autres impliquent des dépenses bien moindres. Ils restent importants pour les régions, mais leur portée n'est pas aussi constante que le Régime d'assistance publique du Canada et ils ne sont pas “aussi bien établis”.

Il me semble qu'il serait plus difficile d'intégrer ce régime dans la formule globale de financement. Vous n'ignorez pas que les coûts de l'aide sociale varient d'une province à l'autre, ce qui n'est pas tout à fait le cas des coûts de l'éducation ou des programmes de santé. Il y a là davantage de disparités et il est donc plus difficile de trouver une formule de financement pour les programmes de bien-être social qui pourrait s'appliquer de façon uniforme à toutes les provinces. En raison de la diversité des coûts qu'impliquent les programmes de bien-être il serait très difficile d'égaliser les points fiscaux.

[Text]

Other provinces would argue that welfare costs are in many ways related to the general economic climate and that the national Treasury ought to stay there. In other words, if the economy is not going as well as it should be, it results in additional welfare costs to some of the provinces, and the view is that there is therefore a need for a link between the national Treasury and the provincial treasuries of a continuing nature. In other words, a direct relationship between federal contributions and program costs.

Senator Doody: I have a few other questions, Mr. Chairman, but I shall defer those until a later point in the meeting.

Senator Grosart: I wish to start with a very general question, Mr. Veilleux. A layman such as myself, looking at these very complex fiscal arrangements between the provinces and the federal government, has to ask the question: Is it necessary? Does it have to be this complex?

I have seen it described somewhere as a "hodge-podge of empirical political wranglings."

If you were starting afresh, forgetting the peculiar circumstances of every one of these decisions on tax points, equalization payments, and so on, would it be possible to design a simpler pattern—something short, I suppose, of total block funding, or perhaps even block funding the whole thing?

Mr. Veilleux: This is a question I welcome, senator. We often hear comments about the complexity of these arrangements, not only from our political masters, but from our colleagues in other departments and people outside the government. A number of academics have commented that there is a subculture of bureaucrats who maintain the complexity of these programs for its own sake.

I have been associated with these programs in a number of capacities, both as a federal and a provincial civil servant. In addition, I have also looked at these programs from the university perspective. Whether one can make those things simpler, I guess I am not prepared to say no to that. We are always trying and striving to make those arrangements a little simpler. If there is anything I would fault the system for, perhaps it is that we, the administrators and policy advisers in those areas, have failed to communicate those programs and explain them. I know that not everybody agrees with this, but my thesis is that they are not that complicated. If one wants to take a little time to sit down and go through them, they are not that complicated after all; in fact, they are relatively simple. I know that this view is not shared by everybody.

I think this notion of complexity has perhaps to do, to some extent, with the fact that we have not attempted to explain everything. Certainly, this is one of my objections, and it is the advice I give to my minister, that is that we should try to find ways and means to explain these things better to the public in general and to people like yourself. To that end we have developed recently in the department a sort of audio-visual presentation of those arrangements and, through you, Mr.

[Traduction]

D'autres provinces diront que les coûts du bien-être social sont à bien des égards liés à la conjoncture économique générale et que le Trésor national ne devrait pas s'en désintéresser. En d'autres termes, s'il y a des problèmes économiques, les provinces doivent augmenter leurs dépenses d'aide sociale et il faudrait donc établir des relations permanentes entre le Trésor national et celui des provinces. Autrement dit, il doit y avoir un rapport direct entre les subventions fédérales et les coûts des programmes.

Le sénateur Doody: J'ai quelques autres questions, monsieur le président, mais je les poserai plus tard.

Le sénateur Grosart: Monsieur Veilleux, j'aimerais commencer par une question très générale. Un profane comme moi, qui examine ces arrangements fiscaux très complexes entre les provinces et le gouvernement fédéral, doit se demander s'ils sont nécessaires, et s'ils doivent être aussi compliqués.

On les a décrits quelque part comme étant un fatras de tractations politiques empiriques.

Ne pourrait-on pas reprendre les choses depuis le début, en oubliant les circonstances particulières entourant chacune des décisions concernant les points fiscaux, les paiements de péréquation et ainsi de suite, serait-il possible de pour concevoir des mécanismes plus simples, qui aboutiraient à une sorte de financement ou peut-être même adopter la formule globale de financement pour l'ensemble?

M. Veilleux: Je suis heureux de vous entendre poser cette question, sénateur. Nous recevons souvent des commentaires à propos de la complexité de ces arrangements, et ces commentaires émanent non seulement de nos chefs politiques, mais également de nos collègues dans d'autres ministères ainsi que de personnes qui ne travaillent pas à la fonction publique. Certains théoriciens prétendent qu'un groupe de bureaucrates cherche délibérément à maintenir la complexité de ces programmes, par intérêt personnel.

J'ai été associé à ces programmes à plusieurs titres, comme fonctionnaire fédéral et provincial. Je les ai aussi examinés dans une perspective universitaire. Je ne saurais nier qu'on ne puisse simplifier les choses. On essaie toujours d'en arriver là. Le défaut que je relèverai dans ce système, c'est que nous, les administrateurs et les conseillers en matière de politique de ce genre n'avons pas réussi à démystifier ces programmes ni à les expliquer. Tout le monde ne partage mon point de vue, mais je prétends qu'ils ne sont pas si compliqués. Il faut prendre la peine de les examiner pour s'en apercevoir; en fait ils sont relativement simples, mais je sais que tout le monde n'est pas de mon avis.

Je pense que cette complexité tient peut-être dans une certaine mesure au fait que nous n'avons jamais essayé de tout expliquer. C'est en tous cas l'un de mes objectifs, et le conseil que je donne à mon ministre c'est que nous devrions essayer de trouver des moyens de mieux expliquer ces choses au public en général, et à des personnes comme vous. A cette fin, mon Ministère a récemment mis au point une sorte de présentation

[Text]

Chairman, I would gladly offer to make that presentation available to your committee if and when the committee would like to receive it.

The Chairman: Is that the wish of the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then I think we might try to set up a meeting at a convenient time to receive that presentation.

Mr. Veilleux: The presentation is a sort of module, if you wish, and it covers three or four major elements of fiscal arrangements. It covers equalization and how the current formula works. We think that through the slides, diagrams and charts we can do a better job than trying to explain it to you verbally.

Senator Doody: So far as provincial ministers are concerned, I suppose you would not want to know exactly how you do it.

Senator Grosart: There were two parts to my question. First, is it possible to understand? I agree it is; that is, if you take the time. I do not know how much time it would take, but I have seen this committee studying it for seven or eight years now, and I still do not have a full comprehension of the system. The second part of the question is this: Is it necessary? It is all right to say that you can understand it, but is it necessary? is it significant?

Mr. Veilleux: I am not sure I understand your question, senator. Could you elaborate?

Senator Grosart: Does the pattern, if you like, of fiscal relations between the federal government and the provinces have to be divided into 30 different segments? Could it be in 10 or in 5? Do you have to have tax point transfers as well as these other transfers? You speak of payments. For example, we are talking about equalization payments. Personally, I prefer the nomenclature in the chart which says "entitlements". This is the sort of thing I am getting at. Are they really payments? Is the federal government really paying the provinces?

Mr. Veilleux: Yes.

Senator Grosart: Are they?

Mr. Veilleux: Yes. Let me address the question in the context of equalization payments which are often seen as the most complicated element in our fiscal arrangements with the provinces. As we noted earlier, we attempt to divide or group all provincial revenues now. There has been an evolution, as members of the committee will know. Historically, only three tax fields were equalized, the so-called standard tax fields—and I am sure Senator Manning will remember that personal income tax, corporate income tax, and estate tax. At some point there were some resource revenues in there that were added in some negative way, but in due course we have now equalized all provincial revenues. To do that we have to maintain a high degree of comparability between the revenues of one province and those of another. That is why they are grouped in general into 29 sub-categories. You asked if it could be 10. I would say that the issue there is essentially one

[Traduction]

audiovisuelle de ces accords, et monsieur le président, je serais heureux de la proposer à votre Comité si tel est son désir.

Le président: Le Comité est-il d'accord?

Des voix: Oui.

Le président: Dans ce cas, nous pourrions essayer de fixer une date appropriée à laquelle le comité se réunirait pour assister à cette présentation.

M. Veilleux: Il s'agit d'une sorte de module qui couvre trois ou quatre aspects importants des arrangements fiscaux. Nous traitons de la péréquation et des modalités d'application de la formule actuelle. Nous pensons que les diapositives, les diagrammes et les tableaux sont plus clairs qu'une explication verbale.

Le sénateur Doody: Vous ne voulez sans doute pas que les ministères provinciaux sachent exactement comment vous vous y prenez.

Le sénateur Grosart: Ma question comprend deux volets. Tout d'abord est-il possible de comprendre le système? Je crois que oui, avec le temps nécessaire. Je ne sais pas combien cela prendra, mais ce Comité étudie la question depuis sept ou huit ans maintenant, sans que je la comprenne entièrement. Ma deuxième question est celle-ci: est-ce nécessaire? On peut comprendre le système, mais il faut se demander s'il est nécessaire et pertinent.

M. Veilleux: Je ne comprends pas très bien votre question, sénateur; pourriez-vous la développer?

Le sénateur Grosart: Le volume des échanges fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces doit-il être divisé en 30 segments différents? Pourquoi pas 10 ou 5? Faut-il avoir des transferts de points fiscaux en plus des autres transferts? Vous parlez de paiements. Par exemple de paiements de péréquation. Personnellement, je préfère la nomenclature du tableau qui parle de montants revenant aux provinces. C'est à cela que je veux en venir. S'agit-il réellement de paiements? Le gouvernement fédéral en verse-t-il réellement aux provinces?

M. Veilleux: Oui.

Le sénateur Grosart: Vraiment?

M. Veilleux: Oui. Permettez-moi d'examiner la question par rapport aux paiements de péréquation qui sont souvent considérés comme étant les éléments les plus compliqués des accords fiscaux avec les provinces. Comme nous l'avons signalé plus tôt, nous essayons de diviser ou de grouper actuellement tous les revenus des provinces. Il y a eu une évolution, comme le savent bien certains membres du Comité. Il fut un temps où seulement trois domaines fiscaux faisaient l'objet de versement de péréquation, c'étaient les trois domaines dits principaux—et je suis sûr que le sénateur Manning s'en souvient—à savoir l'impôt sur le revenu personnel, l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt foncier. Un moment donné, on a vu apparaître les recettes relatives aux ressources, qui s'y sont ajoutées de façon plus ou moins négative, mais finalement, toutes les recettes provinciales font maintenant l'objet d'une péréquation. A cette fin, il faut que les recettes d'une province puissent être

[Text]

of trade-off. It is trying to maintain a balance between the amount of detail that one has to put and the degree of equity that we try to achieve. If by regrouping we might end up hitting somebody badly because it would not have the degree of fine tuning that we have now, it might not. The notion of having only one base has been advocated in the past. It has been suggested to have a sort of macro-base related to gross provincial product. I am sure you will appreciate that an element that adds, if you wish, complexity, is that from one set of arrangements to the next there has grown the notion that you have to protect what has been done before. You can never hit somebody or hurt someone or pay less. I guess that adds a degree of complication. I think I would be the first to grant that. If we had to start afresh and not be bound by the interests of the past, then one could probably start with a clean slate and include less detail.

The Chairman: Would you start with a single base if you could wipe out everything that went ahead?

Mr. Veilleux: I would certainly be prepared to discuss that approach with my provincial colleagues.

The Chairman: Going back for a moment, might I ask how long this presentation that you mentioned would take?

Mr. Veilleux: We could suit the committee's wishes. We could take a morning, or a whole day or two hours.

The Chairman: I would think that about two hours would be the most convenient. Could you do it in two hours?

Mr. Veilleux: We certainly could do equalization, and after two hours I can promise you you would understand it.

Senator Grosart: I am going to ask one more question, and then I have to go to another meeting. What is the state of monitoring the efficiency of these many programs, transfers, or points, or cash transfers, and so on? When you call them grants, they are not subject to auditing.

Mr. Veilleux: Well, the equalization payments are unconditional and, therefore, the provinces can use it for whatever purposes they wish.

The efficiency of those programs is not subject to complicated, detailed, esoteric kinds of measures that other programs might be capable of. We do attempt to see whether they are meeting the objectives for which they were set up, but, as I noted in my opening statement and as you all know from past witnesses who have appeared before you, even the objective of the program is being questioned. Professor Courchene, for one, has questioned the objective of the program and, therefore, if

[Traduction]

comparées à celles d'une autre. Voilà pourquoi elles sont groupées généralement en 29 sous-catégories. Vous avez demandé si on pourrait obtenir le même résultat avec 10 catégories. Je pense qu'il s'agit principalement d'une question d'équilibre. Il s'agit de maintenir un équilibre entre la quantité de détails qui entrent en ligne de compte et le niveau d'équité que nous essayons d'atteindre. En regroupant les catégories, nous risquerions de pénaliser gravement certaines provinces, car le système ne serait plus aussi précis qu'il l'est actuellement. La notion de base unique a déjà été préconisée par le passé. On a proposé d'instituer une sorte de macro-base fondée sur le produit provincial brut. Vous conviendrez sans doute que la situation se complique encore du fait que depuis la conclusion du dernier ensemble d'accords, on a pris conscience de la nécessité de préserver ce qui avait été fait précédemment. Il est impossible de revenir en arrière, de pénaliser quelqu'un ou de diminuer les paiements. Voilà qui complique encore la situation. Je ne peux être le premier à enfreindre ce principe. Si nous pouvions recommencer à zéro sans être liés par l'acquis antérieur, nous passerions sans doute l'éponge et nous retiendrions moins de détails.

Le président: Adopteriez-vous une base unique si vous pouviez revenir sur tout ce qui s'est passé précédemment?

M. Veilleux: Je serais certainement disposé à discuter de cette éventualité avec mes collègues provinciaux.

Le président: Si je peux vous interrompre un instant, je voudrais vous demander combien de temps devrait durer votre intervention.

M. Veilleux: Nous nous conformerons aux préférences du Comité. Nous pourrions parler pendant toute une matinée ou toute une journée, comme nous pouvons nous limiter à deux heures.

Le président: Je pense qu'une intervention de deux heures nous conviendrait mieux. Pouvez-vous faire le tour de la question en deux heures?

M. Veilleux: Nous pouvons certainement traiter de la péréquation et, au bout de deux heures, je puis vous assurer que vous aurez compris ce dont il s'agit.

Le sénateur Grosart: Je voudrais poser une autre question, avant de vous quitter, car je dois participer à une autre séance. Comment contrôle-t-on l'efficacité de ces nombreux programmes, de ces transferts, de ces points, de ces transferts de fonds, etc.? Lorsqu'ils prennent la forme d'une subvention, ils ne font l'objet d'aucun contrôle.

M. Veilleux: Les paiements de péréquation ne sont soumis à aucune condition, si bien que les provinces peuvent en faire ce qu'elles veulent.

L'efficacité de ces programmes n'est pas soumise à des évaluations compliquées et détaillées comme celles qu'on impose à d'autres programmes. Nous essayons de vérifier s'ils atteignent les objectifs visés, mais comme je le faisais remarquer dans ma déclaration préliminaire, et comme ont dû vous l'indiquer d'autres témoins, les objectifs même du programme sont remis en cause, par exemple par M. Courchene, qui estime que dans la mesure où les objectifs du programme sont

[Text]

one starts there and asks, "Is the program meeting its objective?", and you then state that the objective is wrong, then Professor Courchene might argue that it is not meeting its objective and, therefore, it is an inefficient use of resources.

As I said in my opening statement, there is certainly another school of thought on that. I am not sure politicians would be prepared to take the step that would create such a degree of hardship. I am not sure they would be prepared to espouse, in one way or another or many ways, something that would force people to move out of those areas and allow the so-called natural process of adjustment to work. There is a human dimension, in other words, an equity dimension.

In that sense, if they can provide governments with an ability to offer services, basic public services that are reasonably comparable from province to province, then we think they have achieved their objective. We think there is evidence that the basic public services are reasonably equal from province to province in this country now, and certainly more so than they were in the past.

Senator Grosart: As at the time of the agreement or the implementation, do I take it that there was a clearly stated objective for each one to do something to equalize equity, if you like? Is there a systematic monitoring of these various programs in terms of those objectives, the objectives agreed upon or imposed at a certain time?

Mr. Veilleux: Not a systematic one in the sense of whether we have a staff to look at this, no.

Senator Grosart: Then what is the status—in the same ballpark—of the open-ended agreements? Monitoring has indicated that over the years they were not very satisfactory. Are they less now than they were five years ago, say?

Mr. Veilleux: We have changed those agreements, as you know, under the EPF. I would think that they would be less now, probably. I will have to look at it to tell you.

Senator Grosart: Is the unpredictability of costs still a problem from the federal side?

Mr. Veilleux: No. In my opinion it is not a problem. I know that there have been comments on that. The issue is whether the costs are higher now than expected. I can tell this committee that the costs are close to what was expected. Very close. They are within 1 to 2 percentage points of what we had expected.

The problem, and what has largely attracted adverse comment, is that, as you know, those payments are made up of two components, tax and cash. What has seemed to have attracted comment is that the mix between cash and tax points has varied from what we thought it would be at the outset. The total, however, is close. It is the mix that has changed.

Senator Doody: You still have auditors looking at the CAP and so on; these are not just passed over to the provinces? You don't accept the provinces' claims on a 50 per cent shared-cost program of CAP without auditors?

[Traduction]

mauvais, on peut estimer que le programme ne les atteint pas et qu'il constitue donc une utilisation de ressources inefficace.

Comme je l'ai dit dans mes remarques préliminaires, on peut aborder la question d'un autre point de vue. Je ne pense pas que les hommes politiques soient prêts à adopter une attitude aussi sévère. Je ne pense pas qu'ils soient prêts à abandonner tout cela pour laisser opérer un processus dit «naturel» d'ajustement. Autrement dit, il faut tenir compte de la dimension humaine, et de la nécessité d'assurer une certaine équité.

A cet égard, si l'on peut donner aux gouvernements la possibilité de proposer des services publics fondamentaux qui soient comparables d'une province à l'autre, nous estimerons que ces programmes auront atteint leurs objectifs. Il nous semble clair que les services publics de base sont assez comparables d'une province à l'autre à l'échelle du pays, ou du moins qu'ils le sont davantage qu'ils ne l'étaient précédemment.

Le sénateur Grosart: Au moment de l'entrée en vigueur de l'accord, avait-on clairement donné pour tâche à chacune des parties d'assurer l'équité? Y a-t-il un contrôle systématique de ces différents programmes en fonction de leurs objectifs, ou des objectifs convenus ou imposés à une certaine époque?

M. Veilleux: Il n'y a pas de contrôle systématique effectué, par exemple, par un personnel particulier.

Le sénateur Grosart: Dans le même ordre d'idées, quel est le statut des accords ouverts? D'après les contrôles auxquels ils ont été soumis au fil des ans, ils ne donnaient guère satisfaction. Sont-ils moins nombreux maintenant qu'il y a, par exemple, cinq ans?

M. Veilleux: Nous avons modifié ces accords, comme vous le savez, par la formule de péréquation. Je pense qu'ils sont moins nombreux actuellement, mais je devrais me renseigner avant de vous donner une réponse.

Le sénateur Grosart: Est-ce que le caractère imprévisible des coûts pose toujours un problème du côté fédéral?

Mr. Veilleux: Non. A mon sens, ce problème n'existe pas. Je sais qu'on en a déjà parlé. Il s'agit de savoir si les coûts dépassent les prévisions. Je peux vous dire qu'ils sont très proches de nos prévisions, et que l'écart ne doit pas dépasser 1 ou 2%.

Les critiques ont surtout porté sur le fait que les versements se composent de deux éléments, l'un fiscal et l'autre financier. On semble surtout avoir critiqué le fait que la proportion entre ces deux éléments avait varié par rapport à ce que nous pensions initialement. Pourtant, au bout du compte, l'écart n'est pas considérable. C'est la proportion qui a changée.

Le sénateur Doody: Des programmes comme le Régime d'assistance publique du Canada sont toujours soumis à des vérifications. Les fonds ne sont pas versés automatiquement aux provinces. Vous n'acceptez pas systématiquement les

[Text]

Mr. Veilleux: There are still auditors, yes.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I should like to refer to the past, if I may be permitted to do so, because at one time I was responsible for these programs in Health and Welfare in my province.

The Chairman: I am sorry, Senator Thériault, but what are you alluding to?

Senator Doody: He is referring to the shared cost being 50 cents.

Senator Thériault: Mr. Chairman, the programs were shared-cost programs. CAP was 50 cents, Medicare was half the national average, hospital insurance was 50 per cent plus some factor—we were getting about 53 per cent. It bothered me to no end, when I was minister responsible. Those 50-cent dollars for social services or health services were to me never satisfactory for the poorer provinces.

My first question is, why was there a difference in CAP compared to hospital insurance and medical care insurance in the shared-cost program?

Mr. Veilleux: There are a number of questions in what you have raised, senator. With respect to the precise, particular sharing formula for any one of those programs, I think it is true that they varied; but nationally the impact was the 50-cent dollar. From the federal government it was 50 cents. Largely it was 50 cents for Medicare. For the Canada Assistance Plan it was and still is 50 cents. Post-secondary education was 50 per cent of the operating costs, and hospital insurance, I think, had 25 per cent of provincial per capita costs and 25 per cent of national per capita costs.

You are saying, I guess, that for that particular program some provinces might have obtained, because of the working of the precise formula in their provinces, either slightly more than 50 per cent or slightly less than 50 per cent. But from the national Treasury it was 50 per cent.

The question you are raising, and correct me if I am wrong, has to do with the 50 cents or the particular application of the sharing formula in the province: was it really enough in some areas compared to others, given the greater need, particularly in the Atlantic provinces? What you seem to me to be advancing in your question is the notion that there should be an element of implicit equalization in those programs as well.

Again there are two schools of thought here. One is that the equalization payments should be under the general equalization formula and the programs should be on a 50-50 basis with everybody, whether or not the Atlantic region feels that there

[Traduction]

demandes des provinces, qui représentent 50% des programmes à coûts partagés de ce régime, sans les vérifier.

M. Veilleux: On procède en effet à des vérifications.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, j'aimerais, si vous me le permettez, évoquer mon expérience passée, car il fut un temps où j'étais responsable, dans ma province, de l'application de ces programmes dans le domaine de la santé et du bien-être social.

Le président: Excusez-moi, sénateur Thériault; à quoi faites-vous allusion?

Le sénateur Doody: Il veut parler des programmes à coûts partagés à 50 p. 100.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, il s'agissait de programmes à coûts partagés. La part du fédéral était de 50 p. 100 dans le régime d'assistance publique du Canada, pour l'assurance-santé, c'était la moitié de la moyenne nationale, et pour l'assurance hospitalisation, c'était la moitié augmentée d'un certain coefficient, ce qui nous donnait environ 53 p. 100 des coûts. C'était pour moi un tracas considérable, lorsque j'étais ministre. Ces dollars de 50¢ pour les services sociaux et les services de santé ne m'ont jamais paru satisfaisants dans le cas des provinces les plus pauvres.

Je voudrais tout d'abord demander pourquoi on fait une différence entre le Régime d'assistance publique du Canada, l'assurance-hospitalisation et l'assurance santé dans les programmes à coûts partagés?

M. Veilleux: Vous soulevez plusieurs questions, sénateur. En ce qui concerne la formule de répartition pour ces programmes, on peut dire en effet que cette formule varie. Mais le principe à l'échelle nationale était celui de la division en parts égales. C'était du moins le principe appliqué par le gouvernement fédéral, qui versait environ 50¢ par dollar pour l'assurance santé, de même que pour le Régime d'assistance publique du Canada, où cette proportion est restée inchangée. Pour l'éducation post-secondaire, le fédéral animait 50 p. 100 des coûts d'exploitation, et pour l'assurance-hospitalisation, c'était 25 p. 100 des coûts par habitant à l'échelle provinciale, et 25 p. 100 des coûts par habitant à l'échelle nationale.

Selon vous, l'application de la formule particulière à ce programme a pu donner des résultats différents d'une province à l'autre, mais pour le trésor national, le résultat était de 50 p. 100.

La question que vous avez posée, si j'ai bien compris, concerne le 50 p. 100 ou l'application particulière de la formule de répartition dans la province: était-ce suffisant dans certaines régions par rapport à d'autres, compte tenu de l'importance relative des besoins, particulièrement dans les provinces maritimes? Vous semblez suggérer qu'il faudrait également introduire dans ces programmes un élément de péréquation implicite.

Il existe à cet égard deux écoles de pensée. Tout d'abord, on estime que les paiements de péréquation devraient être soumis à la formule générale de péréquation, et que les programmes devraient être financés à 50 p. 100 pour toutes les provinces,

[Text]

is a greater burden of cost from the point of view of social or health areas. That school of thought would argue that regardless of those considerations you should get 50 per cent. The additional compensation you would get through the general equalization formula, which other, higher-income provinces do not get. So you get your assistance that way.

The other school of thought is that in addition to the general equalization formula you need particular assistance, even in those program areas such as health, welfare and education. Therefore, the 50 per cent should be more in those regions. There should be an element of equalization built into the sharing formula.

I guess we have had a mix of both in the country. We have not been pure one way or the other. We have paid according to a general equalization formula and some shared-cost agreements also contain an element of equalization. That has assisted some provinces more than some others. So we have not been pure one way or the other, and we may not have gone as far as some provinces would have desired one way or the other, either.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I had really asked a specific question. In spite of what the witness says, it was my understanding, because as I said earlier I was responsible in New Brunswick, that your medical care or Medicare program was not 50 per cent of the cost but was based on 50 per cent of the national cost. I remember, when we went into Medicare, that in fact New Brunswick was getting about 75 or 78 per cent of its costs through the program. I understand that Newfoundland was getting as high as 80 per cent and almost 90 per cent. My question was, why was it agreed to in the medical care services, when it was not the same thing in the hospital services or in CAP? Would you expand a little bit on CAP?

The Chairman: Why don't you stop there and let the question be answered?

Mr. Veilleux: I am not sure whether I can give a very precise answer. I suppose I can only speculate somewhat. One would have to go back to the history of those programs, how they came about. You are right with respect to Medicare that it was 50 per cent of national costs, and therefore those provinces who had a particular cost structure ended up getting more than 50 per cent. Why it was done that way in the case of Medicare and not in the case of hospital insurance one would, as I said, have to review the history. I can only speculate that the national government felt that some provinces needed a greater incentive to get into the area, to finance a medicare system, than others, and therefore were prepared to pay an additional amount to make sure that this fundamental and essential public service was put in place and provided publicly.

[Traduction]

même si les Maritimes estiment que cela constitue une plus lourde charge pour elles dans le domaine des services sociaux et des services de santé. Dans cette optique, chaque province devrait obtenir 50 p. 100, indépendamment des considérations ci-dessus. Ces provinces obtiendraient ainsi, par la formule générale de péréquation, des indemnités supplémentaires que d'autres provinces, au revenu plus élevé, n'obtiendraient pas. L'aide serait accordée de cette façon.

Selon l'autre école de pensée, certaines provinces ont besoin d'une aide particulière en supplément de la formule générale de péréquation, même dans des domaines comme la santé, le bien-être et l'éducation. C'est pourquoi certaines régions devraient obtenir plus de 50 p. 100. Il faudrait donc intégrer un élément de péréquation dans la formule de répartition.

Je pense qu'au Canada, la réalité correspond à un mélange de ces deux points de vue. On n'a pas opté exclusivement pour l'un ou pour l'autre. Nous avons appliqué la formule générale de péréquation, et certains accords à coûts partagés contiennent également un élément de péréquation. Ainsi, certaines provinces ont été plus aidées que d'autres. Mais peut-être ne sommes nous pas allés aussi loin que certaines provinces l'auraient souhaité.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, j'ai posé une question précise. Malgré ce que dit le témoin, je crois savoir, étant donné, comme je l'ai dit précédemment, que j'ai été responsable de ce programme au Nouveau-Brunswick, que le programme d'assurance-santé n'était pas financé à 50% des coûts de la province, mais à 50% des coûts à l'échelle nationale. Lorsque nous avons commencé à bénéficier de ce programme, le Nouveau-Brunswick recevait environ 75 à 78% du montant de ses coûts par l'intermédiaire du programme. Je pense que Terre-Neuve en obtenait 80 à 90%. Je voulais demander pourquoi il en était ainsi dans le domaine des services de santé, et non pas pour l'assurance hospitalisation ou le Régime d'assistance publique du Canada. Pourriez-vous nous expliquer précisément le cas du Régime d'assurance publique du Canada?

Le président: Laissez le témoin répondre à votre question.

M. Veilleux: Je ne suis pas certain de pouvoir y répondre de façon précise. Je ne peux que faire des suppositions. Il faudrait remonter au début de ces programmes, au moment où ils sont entrés en vigueur. Vous avez raison en ce qui concerne l'assurance-santé, dont le fédéral assurait 50% des coûts à l'échelle nationale, si bien que les provinces dont les coûts étaient particulièrement élevés obtenaient plus de 50%. Pourquoi en était-il ainsi dans le cas de l'assurance-santé et non dans celui de l'assurance-hospitalisation? Comme je l'ai dit, il faudrait remonter aux sources. Je peux seulement supposer que le gouvernement fédéral estimait que certaines provinces devaient être davantage incitées que d'autres à participer au financement d'un programme d'assurance-santé, et qu'il acceptait donc de payer un supplément pour faire en sorte que ce service public fondamental et essentiel soit mis en place et proposé à tous les citoyens.

[Text]

Senator Thériault: I asked the question, but I want to repeat my statement. After ten years in government and ten years in opposition in the legislature, I personally believe that is not the proper approach. I think it was brought about because of pressure from Ontario and Quebec at federal-provincial conferences. It was simply a question that power and numbers counted.

I have some other concerns that I would like to advance. Earlier, in referring to the equalization payment formula, you talked about revenues from natural resources. When you talk about renewable or non-renewable—and they are both included, I understand, up to that ceiling of one-third—does that include revenues from all resources, including hydro?

Mr. Veilleux: Yes, it does.

Senator Thériault: What really has concerned me as a maritimer over the last three or four years is this, how do you project the ability of the federal government, struggling under ever-increasing deficit at the federal level, to keep up equalization payments when some of the provinces—as a matter of fact, generally speaking most of the provinces, as far as I am concerned—are in a better revenue and financial position than the federal government? How do you project the federal government being able to keep up those equalization payments?

Mr. Veilleux: You raise a very fundamental question, which I assume ministers and the government have to face when they start renegotiation of the current arrangements. You are correct in saying that equalization is a statutory program and therefore is a continuing obligation on the federal government. You are also correct in saying that the federal fiscal situation is a serious one, with a large deficit. You are largely correct in saying that the provincial financial or fiscal position is, on the whole, in aggregate, better than the federal one. However, one has to be careful here and look behind those aggregate numbers.

Taking all provinces together, all provincial local sectors, the state of the fiscal situation in aggregate now shows a surplus, taking all provinces together. However, this is largely attributable to the surplus position of a few provinces, particularly Alberta; in the west in general, but most particularly Alberta. Excluding Alberta you end up with the provincial sector being in a deficit position. Going region by region, for instance, you find that the eastern provinces are in a deficit position. Whether their deficit is less serious or more serious is, I guess, a matter of judgment. You may be right that they are in less financial straits than the federal government.

There is an additional complexity. One argument that has been advanced, not necessarily by the federal government but by commentators outside, is that we ended up paying equalization in respect of resource revenues, and we had very little of those revenues. This is a situation that I think will have to be faced in the context of the forthcoming negotiations and the overall situation with respect to energy.

[Traduction]

Le sénateur Thériault: J'ai posé ma question, mais je voudrais revenir sur un point précis. Ayant passé dix ans du côté du gouvernement et dix ans dans l'opposition à l'Assemblée législative je pense personnellement que cette solution n'est pas la bonne. Je pense qu'on l'a adoptée sous la pression de l'Ontario et du Québec aux conférences fédérales-provinciales. C'est simplement les plus forts et les plus nombreux qui l'ont emporté.

Je voudrais encore exposer quelques éléments. Evoquant tout à l'heure la formule de péréquation, vous avez parlé des recettes relatives à des ressources naturelles. J'ai cru comprendre qu'on tenait compte aussi bien des ressources renouvelables que des ressources non renouvelables, jusqu'à un plafond d'un tiers—est-ce que cela concerne les recettes relatives à toutes les ressources, y compris de l'hydro-électricité?

M. Veilleux: Oui.

Le sénateur Thériault: En tant que citoyen des Maritimes, je m'inquiète, depuis trois ou quatre ans, de savoir comment le gouvernement fédéral, aux prises avec un déficit sans cesse croissant, espère maintenir les paiements de péréquation, alors que la plupart des provinces sont dans une situation financière meilleure que la sienne? Comment le gouvernement fédéral peut-il espérer maintenir les paiements de péréquation?

M. Veilleux: Vous posez une question fondamentale, à laquelle les ministres et le gouvernement devront faire face lorsqu'ils vont renégocier les accords actuels. Vous avez raison de dire que la péréquation est un programme obligatoire, qui doit donc être maintenu par le gouvernement fédéral. Vous avez encore raison de dire que la situation fiscale du gouvernement fédéral est grave, et que son déficit est important. Il est vrai également que, dans l'ensemble, la situation fiscale ou financière des provinces est meilleure que celle du gouvernement fédéral. Cependant, il faut être prudent et chercher à voir ce que cachent ces données globales.

Si on considère les données correspondant à l'ensemble des provinces, l'état de la situation fiscale fait actuellement apparaître un excédent. Cependant, cette situation est en grande partie attribuable à la situation excédentaire de quelques provinces, notamment de l'Alberta; il s'agit des provinces de l'Ouest de façon générale, mais plus particulièrement de l'Alberta. Si on retire l'Alberta, on voit déjà apparaître un déficit. Si l'on considère la situation région par région, on constate que les provinces de l'Est sont dans une situation déficitaire. La gravité de ce déficit est une question d'opinion personnelle. Vous avez peut-être raison de dire qu'il est moins grave que celui du gouvernement fédéral.

Mais les choses ne sont pas aussi simples. On prétend parfois, et non pas nécessairement au sein du gouvernement fédéral, qu'en définitive, nous effectuons des paiements de péréquation en fonction des recettes relatives à des ressources, alors que ces recettes sont très modestes. Nous devons résoudre ce problème en fonction des prochaines négociations, et en fonction de la situation énergétique globale.

[Text]

Senator Thériault: I noticed that in your opening statement you said that in fact there have been variations over history. At one point the share of the federal take was greater than the provincial take; now it has reversed. What are the projections now for, say, the next twenty years? Do you see a continuation of the situation we are now in, where the share of the take of all governments will keep increasing at the provincial level and reducing at the federal level, or do you see a reversal of the trend in the years ahead?

Mr. Veilleux: This is a most difficult question. It is difficult for anyone to look into the future and see where what I call the pendulum will swing. The pendulum has swung in the past as a consequence of national events, be it war, peace, national emergency or national undertakings. Whether one anticipates such national events in the future I cannot say. I cannot say whether, as a result of external threat or internal demand, if you wish, the federal government will have to agree with provinces that it again should occupy the major portion of the tax field to finance a particular effort or initiative. This may occur; I don't know; I cannot predict the future.

But barring those unforeseen events, will there be changes? There have been some major changes in the past ten or fifteen years in favour of the provinces. They have been associated with the transfer of tax points and funds to finance particular programs that in some cases the national government had started. I do not anticipate, as you said in your preceding question, given the state of the federal fisc, any major transfer of tax points in favour of the provinces from the federal government at this point in time. Whether the provinces will transfer some tax room back to the federal government, I don't know. I would not expect that. I am putting it mildly. I certainly don't expect it. Therefore, I would see the present situation continuing for a while. There may be some initiatives in other areas, of which perhaps energy is one. Energy is seen, and is in many ways, a national priority, and therefore there may be, through government actions rather than intergovernmental actions—using those terms deliberately—changes in the various occupancies of tax fields. But I do not expect that they will be very major, and certainly not of the kind that we saw during the post-war period.

Senator Thériault: Under the block funding program there is a transfer of tax points and cash. However, we all know that there is quite a difference in the transfer of five tax points to New Brunswick and the transfer of five tax points to Alberta, to take those two extremes. When it comes to the cash payment, an allowance is made because of the differing impacts of tax points from one province to another.

Mr. Veilleux: Yes, that is right.

Senator Doody: But the tax points themselves are equalized up to the average of the two highest provinces.

[Traduction]

Le sénateur Thériault: Dans votre déclaration préliminaire, vous avez dit qu'en fait, la situation avait varié au fil des ans. Il fut un temps où le fédéral assumait une part plus grande des coûts, alors que maintenant, la proportion est inversée. Quelle évolution prévoit-on pour les vingt prochaines années? Est-ce que la situation actuelle, c'est-à-dire l'augmentation de la part des gouvernements provinciaux, devrait se maintenir, ou envisage-t-on un renversement de cette tendance?

M. Veilleux: C'est une question très délicate. Il est toujours difficile de se prononcer sur l'avenir. Jusqu'à maintenant, ce sont les événements nationaux, que ce soit la guerre, la paix, l'urgence nationale ou les entreprises nationales, qui ont décidé de l'évolution. On ne peut prévoir l'avenir à l'échelle nationale. Je ne puis vous dire si, sous la pression d'une menace extérieure ou de la demande intérieure, le gouvernement fédéral va convenir avec les provinces de reprendre à son compte la plus grande partie du domaine fiscal pour financer telle ou telle initiative. Cela pourrait se produire, mais je ne peux prédire l'avenir.

Indépendamment de ces événements imprévisibles, y aura-t-il des changements? Il y a eu d'importants changements, depuis 10 ou 15 ans, en faveur des provinces. Elles ont bénéficié de transferts de points fiscaux et de fonds pour financer des programmes qui, dans certains cas, avaient été mis en place par le gouvernement fédéral. Étant donné la situation fiscale du gouvernement fédéral, dont vous avez parlé précédemment, je ne pense pas qu'on opère de transfert de points fiscaux en faveur des provinces dans l'immédiat. Je ne sais pas non plus si les provinces devront transférer certaines de leurs recettes fiscales actuelles au gouvernement fédéral. Je ne m'attends pas à une telle évolution. Je peux même dire qu'elle est tout à fait improbable. Je pense plutôt que la situation actuelle va se maintenir pendant un certain temps. Il pourrait y avoir des initiatives dans d'autres secteurs, peut-être dans celui de l'énergie. L'énergie est considérée, sans doute à juste titre, comme une priorité nationale, et il pourrait donc y avoir des changements par rapport à la répartition actuelle des domaines fiscaux, à la suite de mesures gouvernementales plutôt qu'intergouvernementales—et j'utilise ces termes à dessein. Mais je ne pense pas que ces changements puissent prendre les proportions de ceux qui sont intervenus après la guerre.

Le sénateur Thériault: La formule globale de financement prévoit un transfert de points fiscaux et de fonds. Pourtant nous savons tous qu'il y a une grosse différence entre le transfert de cinq points fiscaux au Nouveau-Brunswick et le même transfert à l'Alberta, pour prendre l'exemple de ces deux extrêmes. En ce qui concerne les versements de fonds, on a prévu une marge de manœuvre à cause de l'effet inégal des points fiscaux d'une province à l'autre.

M. Veilleux: Oui, c'est exact.

Le sénateur Doody: Mais les points fiscaux subissent eux-mêmes une péréquation en fonction de la moyenne des deux premières provinces.

[Text]

Mr. Veilleux: They are equalized, but it is on a national average.

Senator Manning: Looking at chart 3 on page 33 of the Background Paper on Federal-Provincial Fiscal Arrangements, Mr. Veilleux, you use here the representative tax system to arrive at the average yield for the purpose of equalization.

How would the revenues that you use under the representative tax system compare with the actual revenues of those provinces? Is there much variation?

Mr. Veilleux: Perhaps I can ask my colleague to respond to that.

Mr. Lynn: In total, they are equal. Across all 10 provinces, the yield of representative tax system would equal the sum of the actual revenues of the 10 provinces.

Senator Manning: So, there is no difference at that point?

Mr. Lynn: No, no difference.

Senator Manning: What about within individual provinces?

Mr. Lynn: There are considerable differences within the provinces. Those provinces with an above average tax base would have a potential yield higher than their actual, whereas the lower income provinces would have a potential lower than their actual, and certainly lower than the yield of the representative tax système.

Looking at the chart, the sum of the white rectangles, or the excess over the national average, would equal the shaded area below the rectangle. So, in that sense it is a redistribution of the actual provincial revenues.

Senator Manning: If a province imposed additional taxes higher than what you use in this representative tax system to arrive at this revenue, that would not affect its equalization, would it?

Mr. Lynn: Correct, it would not.

Senator Manning: While it would increase its revenue, it would still qualify for equalization on the basis of this hypothetical formula?

Mr. Lynn: Precisely.

Senator Manning: Going back to resource revenues, in the definition that is used for resource revenues, how precise are the boundaries between revenues that relate to actual resource production and revenues arising, for example, in the field of agriculture?

To take a concrete example, if a particular company takes out a lease on Crown lands for agricultural purposes, would that be classified as resource revenue, or is that treated as something different altogether?

Mr. Lynn: Obviously, if it were for oil and gas—

[Traduction]

M. Veilleux: Il y a une péréquation, mais en fonction de la moyenne nationale.

Le sénateur Manning: Dans le tableau n° 3 qui apparaît à la page 33 du document d'information sur les accords fiscaux fédéraux et provinciaux, vous utilisez le système fiscal de référence pour établir un rendement moyen de l'impôt aux fins de la péréquation.

Que représentent les recettes que vous utilisez dans ce système de référence par rapport aux recettes véritables de ces provinces? Y a-t-il une différence importante?

M. Veilleux: Je pourrais peut-être demander à mon collègue de répondre à cette question.

M. Lynn: En fin de compte, elles sont égales. Sur l'ensemble des dix provinces, le rendement en fonction du système de référence est égal à la somme des recettes véritables des dix provinces.

Le sénateur Manning: Il n'y a donc pas de différence à cet égard.

M. Lynn: Non, il n'y a pas de différence.

Le sénateur Manning: Et y a-t-il des différences d'une province à l'autre?

M. Lynn: Oui, et elles sont considérables. Les provinces dont la base fiscale se situe au-dessus de la moyenne ont un rendement potentiel supérieur au rendement véritable, alors que les provinces dont les recettes sont plus modestes ont un potentiel inférieur aux résultats qu'elles obtiennent, et inférieur, de toute façon, au rendement calculé selon le système de référence.

Si vous consultez le tableau, le total des rectangles blancs, ou tout ce qui est supérieur à la moyenne nationale, serait égal à la zone ombrée sous le rectangle. Il s'agit par conséquent d'une redistribution des recettes provinciales réelles.

Le sénateur Manning: Si une province, afin d'obtenir ces recettes, imposait des impôts supplémentaires plus élevés que ceux dont vous faites état dans ce système de référence, la formule de péréquation ne serait pas touchée, n'est-ce pas?

M. Lynn: C'est exact, elle ne serait pas touchée.

Le sénateur Manning: Même si la province augmentait ses recettes, elle aurait encore droit aux paiements de péréquation, selon cette formule hypothétique, n'est-ce pas?

M. Lynn: Précisément.

Le sénateur Manning: Si nous revenions aux recettes relatives à des ressources: dans la définition de cette expression quelle est la distinction précise entre les recettes relatives à l'exploitation de ressources et les autres recettes, notamment dans le domaine agricole?

Prenons un exemple: si une société donnée obtient un bail pour cultiver des terres de la Couronne, s'agirait-il de recettes relatives à des ressources ou d'autres genres de recettes?

M. Lynn: Naturellement, s'il s'agissait de pétrole et de gaz...

[Text]

Senator Manning: I am not speaking of oil and gas leases now, but other types of Crown leases. It might be for recreational purposes; it might be for agriculture, or any number of things. It is land; it is a resource. Is that kind of revenue treated as resource revenue?

Mr. Veilleux: My understanding is that it is not, but we can check that for you. It would come under "Miscellaneous Other Revenues."

Senator Manning: Carrying that into the area of mineral resources, you do treat as resource revenue, for example, an exploration permit, which is really a lease on a piece of land for the purpose of carrying out some geophysical work. It may not end up having anything to do with the production of oil or gas or minerals. They may decide that there is nothing there, and abandon it. That is resource revenue, as I understand it, because it has that relationship to resources.

Mr. Veilleux: Up to now, 50 per cent of those revenues have been classified as resource revenues.

Senator Manning: This is where it becomes important. If you include in resource revenue, for example, these agricultural leases, then only 50 per cent of those revenues get into the picture. That is why I am wondering about the degree of attention that is given to the line of demarcation as between what is obviously resource development and other. It would be difficult to argue that an agricultural lease is in the field of resource development.

Mr. Veilleux: You are quite right, senator and there is a great deal of care taken in the classification of these revenues simply because it could have that effect. If it is classified as one type of revenue, you take it at 100 per cent, whereas if it is another type of revenue, it is taken at only 50 per cent.

Statistics Canada, as you know, compiles statistics on a comparable basis, and we rely heavily on those statistics in arriving at our classification. So, these revenues are classified in a way that is comparable from province to province and fit a particular category. If, for example, it is a lease for recreational purposes, it would not be classified as a resource revenue, and would therefore be equalized to the extent of 100 per cent of those revenues.

Senator Manning: I was thinking more of the grey areas. I quite agree that there would be no problem with leases for recreational purposes, but the same may not be true of agricultural leases, particularly involving forestry. It may be purely replenishing stock and have nothing to do with resource revenue in the normal sense of that term.

In this hypothetical formula, has any consideration been given to the distortion in the comparison of revenues between provinces that result from different methods of raising revenue from a similar source?

To give a concrete example, in the petroleum industry there are two common systems used in western Canada. One is for companies to bid at public auction for Crown leases and pay for them by way of cash payment. It may be \$1 million for the

[Traduction]

Le sénateur Manning: Je ne parle pas de pétrole et de gaz naturel, mais d'autres genres de baux de la Couronne. Les baux pourraient être consentis à des fins récréatives, agricoles ou autres. C'est une terre, c'est donc une ressource. S'agit-il donc de recettes relatives à des ressources?

M. Veilleux: Je crois comprendre que ce n'est pas le cas, mais nous pouvons nous en assurer. Ces recettes s'inscriraient sous la rubrique "Autres recettes diverses."

Le sénateur Manning: S'il s'agissait de ressources minérales, considéreriez-vous comme des recettes relatives à des ressources, un permis de prospection, qui est en fait un bail permettant d'effectuer sur un terrain des travaux géophysiques. Il n'y aura peut-être jamais de production de pétrole, de gaz naturel ou de minéraux. La société pourrait décider que le sous-sol est stérile et l'abandonner. Il s'agit d'une recette relative à des ressources puisque, apparemment, il y a un lien avec les ressources.

M. Veilleux: Jusqu'à présent, 50% de ces recettes ont été rangées dans la catégorie des recettes relatives à des ressources.

Le sénateur Manning: C'est là que cela devient important. Si ces baux agricoles font partie des recettes relatives à des ressources, seulement 50% de ces recettes sont prises en compte. C'est pourquoi je me pose des questions sur l'attention que l'on porte à la distinction entre les recettes tirées de l'exploitation des ressources et les autres. Il serait difficile de dire qu'un bail agricole se rattache à l'exploitation des ressources.

M. Veilleux: Vous avez tout à fait raison, sénateur, et on prête beaucoup d'attention à la classification de ces recettes parce que, selon la classification, on prend en compte l'intégralité ou la moitié des recettes.

Comme vous le savez, Statistique Canada maintient des classifications analogues sur lesquelles nous nous fondons pour établir les nôtres. Par conséquent, la classification des recettes est comparable de province en province. Notamment dans le cas d'un bail à des fins récréatives, il ne s'agirait pas de recettes relatives à des ressources; la totalité des recettes entrerait dans le calcul de la péréquation.

Le sénateur Manning: Je pensais davantage aux zones ombrées du tableau. Je suis tout à fait d'accord que les baux à des fins récréatives ne constitueraient aucun problème, mais ce ne serait peut-être pas le cas des baux agricoles, surtout en foresterie. Il peut s'agir d'un stock purement renouvelable qui n'a aucun rapport avec les recettes tirées de ressources naturelles, au sens normal de cette expression.

En ce qui concerne cette formule hypothétique, a-t-on tenu compte, dans la comparaison des recettes entre les provinces, des écarts provenant des différentes méthodes utilisées pour obtenir des recettes d'une même source?

Je vous donnerai un exemple concret: dans l'industrie pétrolière, il y a deux systèmes utilisés dans l'Ouest du Canada. Dans le premier, les compagnies font une offre lors de ventes aux enchères des baux de la Couronne, et qu'elles paient au

[Text]

right to develop a quarter section of land. The other system, which is used in some parts of western Canada, is to give an overriding royalty. In other words, they have the basic royalty, and the bidder agrees to pay the basic royalty plus an extra 10 per cent. That would be in lieu of the cash payment.

Under the cash payment system, that \$1 million comes into revenue in the year in which the bid is accepted, whereas under the overriding royalty system, while it could end up being the same amount, it could be spread over 20 years. This obviously creates a distortion in the comparison in that one source of revenue is immediate, whereas the other, which is for the same purpose, is spread over a period of time.

Has any consideration been given to that factor?

Mr. Veilleux: The formula as it now operates takes into account the actual revenue in the year in which it is received by the province. Going back to the purpose of the formula, which is to enable the province to provide a basic level of public services, the province can only provide those services with the funds which it has in that year. If it chooses to spread the receipt of its revenues over a number of years, that particular portion which comes in a given year will be taken into account in the equalization payment for that year.

Senator Manning: You just assume it is going to average out over the 20 years. Do you encounter any resistance to this, again from the standpoint of the classification of revenues? Cash payments for a development permit where no production accrues—and this happens in many cases—is still resource revenue, is it? Is that the formula?

Mr. Veilleux: Yes.

Senator Manning: Even though it had no relationship to production?

Mr. Veilleux: Yes.

Mr. Lynn: I might add, senator, that what you are getting at is the question of the classification of revenues, and we do follow the Stats Canada "financial management" series. Perhaps you are familiar with it because it took many years to get agreement among all the provinces on that system, since their accounting systems varied from government to government, particularly at the municipal level. Starting back around the post-war reconstruction discussions, there were many years of meetings which Stats Canada chaired, I guess, to develop this common classification system. The various items to which you refer have all been discussed over the years and fit into one or other of the aspects of the financial management series. And it is a cash basis; it is not an accrual basis.

Senator Manning: Is there information available as to the amount of federal revenues broken down by provinces?

Mr. Veilleux: No.

Senator Manning: That information is not available?

[Traduction]

comptant. Il peut s'agir de \$1 million pour acquérir le droit de mettre en valeur le quart d'un lot. L'autre système utilisé dans certaines régions de l'Ouest canadien prévoit le versement d'une redevance supplémentaire. Autrement dit, il y a une redevance principale, que la compagnie accepte de payer, plus une redevance additionnelle de 10%, ce qui remplace le versement comptant.

Dans le système de versement comptant, le montant de \$1 million devient une recette l'année où l'offre est acceptée tandis que dans le système de la redevance supplémentaire, même s'il s'agit du même montant, il peut être étalé sur une période de 20 ans. Cette situation entraîne un écart dans la comparaison, du fait que, selon une méthode, les recettes sont obtenues immédiatement et selon l'autre, le même montant peut être étalé sur une certaine période.

Avez-vous tenu compte de ce facteur?

M. Veilleux: De la façon dont elle fonctionne actuellement, la formule tient compte des recettes réelles encaissées au cours de l'année par la province. Revenons à l'objectif de cette formule, qui est de permettre à la province d'assurer un niveau essentiel de services publics, la province ne peut le faire que si elle dispose des crédits pour cette année-là. Si elle choisit d'étaler les recettes sur un certain nombre d'années, le montant affecté à une année donnée sera pris en compte dans le calcul de péréquation de cette année-là.

Le sénateur Manning: Vous supposez tout simplement que la moyenne va s'établir sur vingt ans. S'est-on opposé à cette classification des recettes? Les versements comptants pour un permis d'exploitation sans qu'il y ait de production, ce qui est souvent le cas, constituent-ils encore des recettes tirées des ressources? Est-ce la formule?

M. Veilleux: Oui.

Le sénateur Manning: Même s'il n'y a aucun rapport avec la production?

M. Veilleux: Oui.

M. Lynn: Permettez-moi d'ajouter, sénateur, que vous abordez ici la question de la classification des recettes et que nous nous en tenons à cet égard à la série de la gestion financière de Statistique Canada. Vous connaissez peut-être cette question parce qu'il a fallu des années avant de faire l'unanimité à ce sujet entre les provinces, puisque leurs systèmes de comptabilité ne sont pas les mêmes, particulièrement à l'échelon municipal. L'élaboration d'un système de classification commun a fait l'objet, pendant les années, de réunions tenues sous l'égide de Statistique Canada, les premières remontant aux pourparlers sur la reconstruction de l'après-guerre. Les différentes questions que vous avez abordées ont toutes été examinées au cours des années et rentrent sous une rubrique ou sous une autre de la série de la gestion financière. Et il s'agit d'une comptabilité de caisse et non pas d'exercice.

Le sénateur Manning: Sait-on à combien s'élèvent les recettes fédérales ventilées par provinces?

M. Veilleux: Non.

Le sénateur Manning: Ces renseignements ne sont pas disponibles?

[Text]

Mr. Veilleux: No. You will appreciate some of the problems there. Exercises of that kind have been attempted in the past. I guess it started in Quebec. It is what I call the balance sheet of Confederation in my own language. There has never been a full understanding or agreement on how to do that. Some revenues are easy to allocate. With personal income tax you know that the particular taxpayer lives in a particular province at the point in time that he pays taxes and so you can allocate it fairly well. But corporate income tax is more difficult. A corporation may be residing in Quebec but earning income through sales in the rest of the country. Or you may be collecting a particular sales tax at the point of entry in Montreal on a shipment of Volkswagens destined to Ontario. The tax is actually collected in Montreal, but does it really belong to Quebec? This is the kind of question that arises.

The Chairman: When you were speaking about the level on which equalization payments should be based, I think you used the words "adequate level of services", which would indicate that there is a level set by the federal government. I do not know what the point of reference would be for that. There is another definition, of course, "comparable level of services," where, if certain provinces were able to raise their level, then that would tend to raise the whole level. Can you tell me if equalization is based on an adequate level; and, if so, how is "adequate level" defined?

Mr. Veilleux: There is a notion in stating the purpose of equalization as it has been stated by successive ministers, that it is designed to provide governments with resources to provide an adequate level of public services. At some point in time the word "essential" appeared and then it became an adequate level of essential public services. The question you raise goes, in many ways, right to the heart of the equalization system. There is no way now in the present equalization system to measure what is an appropriate quantity and mix of public services in any given province and the cost thereof. Presumably it would be an ideal system if one could say that all the regions of the country need a particular kind of service in a particular quantity and of a particular quality. This is not possible at the present time and therefore we use a substitute. Not being able to measure services on the basis of cost and quantity, we use the substitute of tax revenues. Presumably there is a relationship between the revenues that governments raise and the amount of services that they offer. The revenues can be measured on a comparable basis, and doing that permits equalization to fill the gap as shown in the chart of page 33, and enables government to provide those services.

The Chairman: Therefore it would seem that the definition is "comparable" rather than "adequate", or it tends in that direction.

Mr. Veilleux: Yes.

The Chairman: In the last page of your statement this morning you referred to the strictures that the federal government puts on certain fiscal measures as proposed by the

[Traduction]

M. Veilleux: Non. Vous rendrez compte des problèmes que cela pose. Des exercices de ce genre ont déjà été tentés par le passé. L'opération a commencé, je crois, au Québec. C'est ce j'appelle le bilan de la Confédération. On n'a jamais pu s'entendre sur la façon de procéder. Certaines recettes sont faciles à répartir. En matière d'impôt sur le revenu des particuliers, vous savez que le contribuable vit dans une province donnée à une période donnée et, qu'il paie ses impôts. Vous pouvez donc répartir les recettes assez équitablement. Mais l'impôt sur les revenus des corporations pose un problème plus délicat. Une société peut résider au Québec, mais elle peut tirer son revenu de ventes effectuées dans le reste du pays. Ou bien on peut encore percevoir une taxe de vente à l'arrivée à Montréal d'une cargaison de voitures Volkswagen destinée à l'Ontario. La taxe est en fait perçue à Montréal, mais appartient-elle réellement au Québec? C'est le genre de question qui se pose.

Le président: Lorsque vous avez fait allusion au niveau sur lequel, il faudrait baser les paiements de péréquation, je pense que vous avez utilisé les termes «niveau de services satisfaisant», ce qui indiquerait que le gouvernement fédéral a fixé ce niveau. J'ignore à quel point de référence on se reporterait pour cela. Il y a une autre définition, bien entendu, «un niveau de services comparable»; si certaines provinces pouvaient augmenter leur niveau, alors le niveau général aurait tendance à en faire autant. Pouvez-vous me dire si la péréquation est fondée sur un niveau satisfaisant et, dans l'affirmative, de quelle façon définit-on ce «niveau satisfaisant»?

M. Veilleux: Comme l'ont expliqué successivement plusieurs ministres, la péréquation vise notamment à doter les gouvernements de ressources leurs permettant de fournir un niveau de services publics satisfaisant. A un moment donné, le terme «essentiel» a été employé, puis il est devenu un niveau satisfaisant de services publics essentiels. A bien des égards, la question que vous posez porte sur l'essence même du système de péréquation. Dans le cadre du système de péréquation actuel, il n'y a aucune façon de mesurer la quantité appropriée de services publics dans une province donnée ainsi que le coût de ces services publics. Le système serait probablement idéal si on pouvait dire que toutes les régions du pays ont besoin d'une telle quantité et d'une telle qualité d'un tel service. C'est impossible pour l'instant et nous avons donc utilisé une autre méthode. Ne pouvant pas mesurer le coût et la quantité des services, nous avons eu recours aux recettes fiscales. Il y a probablement un lien entre les recettes d'un gouvernement et la quantité de services qu'il offre. Il est possible de mesurer les recettes en utilisant un barème comparable, et ce faisant, la péréquation peut combler l'écart comme le démontre le tableau de la page 33, et permettre au gouvernement de fournir ces services.

Le président: Il semblerait donc que le terme soit plutôt «comparable» que «satisfaisant».

M. Veilleux: En effet.

Le président: A la dernière page de votre déclaration de ce matin, vous faites allusion aux restrictions que le gouvernement fédéral impose à certaines mesures fiscales proposées par

[Text]

provinces, and I gather that while they try to accomodate the provinces, they also have been reasonably successful in trying to maintain a balanced tax system across the country. Alberta is pulling out of that arrangement. At that point, the federal government will have no control over what Alberta does in that respect. So, what do you think the federal government might do in trying to maintain a balanced system across Canada in response to Alberta's proposals for a pretty attractive tax package for its own purposes?

Mr. Veilleux: Alberta has given notice that it will opt out of the tax collection agreements in the corporate income tax area this coming January 1. We have, through successive Ministers of Finance, attempted to persuade Alberta to remain in the tax collection system. Alberta has decided, and it is within its jurisdiction so to do, to set up its own system and go its own way. We are co-operating with Alberta in setting up its system, and we have had very co-operative and good relationships with them on this issue. We have not necessarily agreed on every point, but there has been a healthy kind of exchange with them. We are assuming that Alberta, and up to now we have no indication to the contrary, will conform largely to the national tax system in the way that Ontario and Quebec, which have been out of the tax collection system, have. These provinces have had a system very similar to the national system. To that extent there has been a high degree of harmony. We have no indication that Alberta will not maintain that. If it were to depart in a substantial way from the national tax system, it is not clear to me at this point in time what the national government would do. Alberta would be exercising its own constitutional jurisdiction, and I am assuming and I have no indication to the contrary, that they will do that in a responsible manner. If something should happen in the future, it is unclear to me at this point in time what the national government could do, other than go there and have a talk.

The Chairman: Does that indicate that the federal government's interest in this matter is purely and simply in the mode, that there is a sort of common mode of taxation, and that it is not much interested in the difference of rates for the incidence of tax?

Mr. Veilleux: I guess it is interested in all of those aspects, Mr. Chairman. In the recent past, through the tax collection agreements, we have had some concern with provinces related to particular features of some provincial proposals put forward that we thought contained an element of discrimination or had a discriminatory feature to them and ended up segmenting some aspect of the national economy.

So far we have not had to express any views on the rate of taxes applied. Presumably at some point in the future that might become an issue. I do not expect that for the short term, but if it does I guess we will cross that bridge at that point in time. Again I am not sure what could be done.

For instance, Alberta could decide to eliminate its corporate tax. In that sense the rate would become an issue.

[Traduction]

les provinces, et je crois comprendre que, tout en essayant de satisfaire les provinces le gouvernement fédéral a pratiquement réussi à maintenir un système fiscal équilibré dans tout le pays. L'Alberta veut se retirer de ce système. Le gouvernement fédéral ne peut dicter de ligne de conduite à l'Alberta à cet égard. D'après vous, quelles mesures le gouvernement fédéral pourrait-il prendre afin de maintenir un système équilibré face aux propositions de l'Alberta qui veut un régime fiscal passablement attirant?

M. Veilleux: Le gouvernement albertain a avisé qu'il se retirera le 1^{er} janvier de l'accord de perception fiscale pour ce qui touche l'impôt sur le revenu des corporations. Sous l'égide des ministres des Finances qui se sont succédés, nous avons tenté de persuader l'Alberta de ne pas agir de la sorte. Comme c'était une question relevant de sa compétence, l'Alberta a décidé d'élaborer son système de perception. Nous l'avons considérablement aidé dans son entreprise et nous avons entretenu d'excellentes relations avec le gouvernement albertain à cet égard. Nous n'étions pas nécessairement d'accord sur chaque point, mais les échanges se sont révélés salutaires. Jusqu'à présent, rien ne nous prouve que l'Alberta n'imitera pas grosso modo l'Ontario et le Québec, qui se sont retirés des accords de perception d'impôt et qui ont élaboré un régime analogue au régime canadien. Concernant cette question, les relations étaient harmonieuses. Rien ne nous dit que l'Alberta ne continuera pas à se comporter de la même façon. Si elle devait adopter un régime considérablement différent du nôtre, j'ignore pour l'instant les mesures que le gouvernement canadien prendrait. Cette province exercerait des propres pouvoirs constitutionnels et je suppose qu'elle se comportera d'une façon responsable; au demeurant rien ne me prouve le contraire. Je le répète, si cette situation se produisait, je ne sais pas précisément pour l'instant ce que le gouvernement canadien pourrait faire si ce n'est négocier.

Le président: Faut-il en conclure que le gouvernement fédéral s'intéresse purement et simplement à un mode de perception commun et qu'il ne s'intéresse pas à la différence des taux en matière d'incidence fiscale?

M. Veilleux: Je crois que le gouvernement s'intéresse à tous ces aspects, M. le président. Récemment, nous nous sommes montrés inquiets de certaines caractéristiques des propositions provinciales en matière d'accord de perception fiscale; selon nous, ces propositions avaient une connotation discriminatoire et divisaient un aspect de l'économie nationale.

Jusqu'à présent, nous n'avons pas été tenus de faire connaître nos opinions sur les taux d'imposition en cause. Il faudra probablement débattre cette question à un moment donné. Je ne crois pas qu'il faille la débattre bientôt, mais nous aviserons le moment venu. Je répète que je ne suis pas sûr des mesures qui pourraient être prises.

L'Alberta pourrait décider notamment d'abolir l'impôt sur les corporations. Dans cette hypothèse, le taux deviendrait une question à débattre.

[Text]

The Chairman: Well, Alberta has already been fairly aggressive in the personal field. It has no sales tax; it has cancelled its municipal debt; it has no gasoline tax; it does not show any indications of giving very much concern about its rates being so much lower that they are awfully attractive to people and corporations to move to Alberta.

Mr. Veilleux: That is correct. Those issues are certainly of concern to the national government. We will be looking at the situation. Up to now we have not seen it as an overly serious problem. It is a problem that deserves attention, certainly, and we will continue to monitor the situation.

As I have said, we have had good relationships with Alberta. We are assuming, and there is no indication to the contrary, that Alberta will continue to behave, as it has in the past, in a very responsible manner and will exercise its constitutional jurisdiction, which, in fact, is what it is doing.

The Chairman: Honourable senators, if there are no other questions, then on your behalf I should like to thank Mr. Veilleux and Mr. Lynn. I should also like to thank Mr. O'Toole and Mr. Radburn for coming and just sitting. I am afraid there was no other way of doing it. I realize we have wasted their morning and for that we apologize, but under the circumstances I am afraid we had to do it the way we did.

We have a start on the understanding of fiscal arrangements, gentlemen. Many of the senators here know a great deal more about the subject than I do. It is something I, for one, will have to understand to a far greater extent in respect of our hearings on government policy and on regional disparities, and we do look forward to having your presentation. In the meantime, we thank you very much for all of the work you obviously put into this, and for the clarity with which you answered our questions.

Mr. Veilleux: It was our pleasure, sir.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: L'Alberta a déjà fait preuve de passablement d'agressivité dans le domaine de l'impôt sur les particuliers. Elle a aboli la taxe de vente, la dette des municipalités, la taxe sur l'essence et selon toute vraisemblance, elle ne semble pas s'inquiéter énormément de l'attrait que ses taux vraiment bas exercent sur les citoyens et les sociétés des autres provinces.

M. Veilleux: C'est exact. Le gouvernement fédéral s'inquiète certainement de ces questions. Nous étudierons la situation. Jusqu'à présent, nous n'avons pas jugé que le problème était trop sérieux. Il mérite certainement que nous y prêtions attention, ce que nous ferons.

Comme je l'ai dit, nos relations avec l'Alberta sont excellentes. Je présume, et rien ne nous prouve le contraire que l'Alberta continuera à faire preuve de responsabilité, comme par le passé, et exercera ses pouvoirs constitutionnels, ce qu'elle fait actuellement.

Le président: Honorables sénateurs, si vous n'avez pas d'autres questions, j'aimerais remercier MM. Veilleux et Lynn. J'aimerais également remercier MM. O'Toole et Radburn qui ont assisté à la séance sans prendre la parole. Malheureusement nous ne pouvions pas faire autrement. Je me rends compte que vous avez perdu votre matinée et nous nous en excusons, mais les circonstances nous ont malheureusement dicté notre ligne de conduite.

Messieurs, nous commençons à comprendre la question des accords fiscaux. Bon nombre de sénateurs en connaissent plus que moi sur cette question, que je vais devoir approfondir étant donné les séances de notre comité qui porteront sur la politique gouvernementale et les disparités régionales; nous espérons recevoir vos opinions concernant ces questions. Dans l'intervalle, nous vous remercions énormément de tous les efforts que vous avez manifestement déployés et des réponses claires que vous nous avez formulées.

M. Veilleux: Le plaisir fut pour nous.

Le président: Je vous remercie.

Le Comité suspend ses travaux.

APPENDIX "11A:1"

**BACKGROUND PAPER ON
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS**

**Federal-Provincial Relations
and Social Policy Branch,
Department of Finance**

October 16, 1980

BACKGROUND PAPER ON
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

The purpose of this paper is to provide some background information on the basic features of federal-provincial fiscal arrangements. The paper first reviews the role of the federal government in the federation and some of the basic issues of fiscal federalism. These are followed by a description of revenue sharing generally between the federal and provincial/local governments in Canada. Then the three basic features of the current fiscal arrangements - the Income Tax Collection Agreements, the Fiscal Equalization Program and the Established Programs Financing arrangements - are described. Appendix A contains some further descriptive material on the fiscal arrangements including estimates of federal government payments to each province for 1980-81. Appendix B presents a table which illustrates the growth and evolution of the fiscal arrangements over the post-war period.

Role of the Federal Government in Canada

Before considering the basic issues of fiscal federalism and the main features of federal-provincial arrangements, it is relevant to reflect briefly on the role of the federal government in the Canadian federation. The federal government of course is assigned a number of

specific responsibilities under Section 91 of the British North America Act. However, as the central government in the federation, its responsibilities for uniting all Canadians extend beyond the provision of specific goods and services.

The bonds which hold people together in one country are both intangible and concrete. It is important that Canadians be able to articulate and express clearly the emotional bonds which tie them together, particularly because these bonds often cannot find adequate expression in the government legislation and agreements which formally link together the people of Canada and their governments. With respect to economic bonds, there are perhaps three ways in which the people of Canada are bound together by federal policies and actions.¹

First, Canada is an economic union and, in order to function efficiently, it is important that the various economic factors - people, goods, services and capital - be able to move freely across the country. While the federal government may wish to impose tariff or non-tariff barriers around its borders, it is important that such barriers do not arise within the borders of Canada. An important responsibility of the federal government, therefore, is to ensure that barriers do not arise

¹ For a description of the economic benefits of federalism see Chapter 2 in Judith Maxwell and Caroline Pestieau, Economic Realities of Contemporary Confederation (Montreal: C.D. Howe Research Institute, 1980).

at provincial borders or anywhere else to the free movement of people, goods, services and capital across the country. Such barriers can be created when discriminatory policies are introduced by provincial governments and sometimes even by the federal government itself. In recent years, a number of examples of discriminatory policies have been observed.²

But Canada is more than just an economic union and a second important role of the Government of Canada is to maintain some balance in economic activity and well-being across the country and to undertake appropriate policies when necessary. These policies have taken a number of forms. The federal government has been, and should continue to be, primarily responsible for redistributing wealth among individual Canadians. This is done through the progressive personal income tax system and the various payments to individuals such as old-age security, family allowances, unemployment insurance, and payments to provinces to finance welfare programs.

The Government of Canada has also undertaken to maintain some balance in the location of industrial activity through programs such as those of the Department of Regional Economic Expansion. Such activities have been buttressed by income tax provisions from time to time and

2 See for example, A.E. Safarian, "Ten Markets or One? Regional Barriers to Economic Activity in Canada". (Toronto: Ontario Economic Council, 1980) and the discussion paper published by the Government of Canada, Securing the Canadian Economic Union in the Constitution (Ottawa: Minister of Supply and Service Canada, 1980).

by the activities of bodies such as the Federal Business Development Bank and the Canada Mortgage and Housing Corporation. These activities, designed to achieve regional balance and redistribution, involve the federal government interacting with individual Canadians and Canadian industries.

The federal government has also undertaken to ensure some degree of balance in the provision of government services for which provincial governments are responsible. The primary program involved here is the Fiscal Equalization Program and it is important to distinguish the objective and the nature of the Fiscal Equalization Program from programs designed to redistribute wealth among individuals or to influence the location of industrial activity.

A third role of the federal government is to encourage and facilitate the undertaking of great projects which strengthen the Canadian society and economy and in which all Canadians may take pride and become involved. The settling of the West, the opening up of the North, and the creation of transcontinental transportation and communication systems are examples of great economic development projects which Canadians have undertaken together in the past. In the social field, the federal and provincial governments have jointly established an enviable system of hospital and medical care insurance, a social welfare system, pensions for senior citizens, and have shared the costs of post-secondary education.

Basic Issues of Fiscal Federalism

Matters of fiscal federalism relate the federal government to the provincial governments rather than to the people or the private sector directly. The objectives of the various features of the federal-provincial fiscal arrangements are found in the fundamental roles of the federal government discussed above. However, it is important to emphasize that the fiscal arrangements relate government to government and it is important to distinguish the substance of these relationships from certain other activities carried out by the federal government in fulfilling its roles.

The basic issues of the federal-provincial fiscal arrangements are common to all federations. Two orders of government with autonomy under a Constitution inevitably give rise to a number of problems which must be resolved either within the Constitution or through various institutional arrangements.

The first of these problems is to devise a system by which each order of government will be able to finance the responsibilities which it must assume under the Constitution. This requires that the various sources of revenues which governments may tap be appropriately divided between the two orders of governments, and that there be some harmonization in the cultivation of these revenue sources so that the overall tax burden on any particular group of taxpayers does not become

unbalanced and inequitable. The broad issues of revenue sharing between the federal and provincial governments, or the provision of access by each order of government to sufficient revenue sources, are discussed in the following section.

The second fundamental issue of fiscal federalism was referred to above. It is to ensure that the provincial governments in lower income regions of the country are able to provide their citizens with a level of public services reasonably similar to that provided by provincial governments in the wealthier regions of the country without having to impose unduly high tax rates. The Fiscal Equalization Program is the vehicle presently used by the federal government to make it possible for all provinces to provide a reasonable level of services without having to impose unduly high tax rates.

When the regional governments in a federation are primarily responsible for programs which affect the general well being, or mobility of citizens such as education, welfare, health, hospital care, and transportation programs, the federal government may deem it appropriate to attempt to achieve national standards or common eligibility provisions. In the past, the federal government has done this by introducing conditional, shared-cost programs whereby it has undertaken to share with provinces the cost of a particular program if certain conditions were met by them. Under the 1977 Established Programs Financing arrangements, contributions to provinces for certain major shared-cost programs are no longer tied to the expenditures of the provinces.

This move met many of the concerns of provinces over interference with their budget priorities and requirements to provide detailed program and expenditure information. However some concern arose that the new financing arrangements interfered with the maintenance of national standards in the health care field and Mr. Justice Hall was commissioned to report on the functioning of the national medical care system.³ The Established Programs Financing arrangements are discussed in more detail below.

Another fundamental issue which arises under the federal form of government is the harmonization of economic and taxation policies between the two orders of government. One can envisage the policies of one order of government being offset to some extent by policies of the other order. It is for this reason that the Ministers of Finance, for over 15 years, have been meeting prior to the beginning of each fiscal year to compare their outlooks of the economy for the coming year and their general fiscal position and borrowing plans.

One particular area in which Canada has had great success in harmonizing policies has been the income tax field. This has been done through the vehicle of the Tax Collection Agreements between Canada and nine of the provincial governments. Provincial governments who are party to the agreements accept the federal system as a common tax base for their corporate and personal income taxes. This means that taxpayers

3 Health Services Review '79, Canada's National-Provincial Health Program for the 1980s, August 29, 1980.

need fill out only one tax form. Perhaps the most important feature of the arrangements is that the federal and provincial governments agree on a formula for allocating the income of individuals and corporations among provinces so that no element of income is taxed by more than one province and that all income taxed by the federal government is taxed by at least one province. Indeed, one could argue that these arrangements work so well that they are taken for granted by Canadians, and their significance is not adequately recognized. One need only to compare the Canadian situation with the United States to realize that Canadians have achieved great success in this respect. However, some pressure on these arrangements has arisen in recent years. The Income Tax Collection Agreements are discussed in more detail below.

Revenue Sharing in Canada

During the post-war period, debate over "revenue sharing" has been central to federal-provincial discussions of fiscal matters. On the one hand, provinces generally have argued that they have had insufficient access to revenue sources to meet their rapidly growing responsibilities, or that the federal government has pre-empted certain revenue sources. On the other hand, the federal government has argued that it must maintain some appropriate share of total government revenues and expenditures in order to properly manage the economy.

Provinces of course have access to all forms of direct taxation including income taxes. While they cannot impose an indirect sales tax such as a manufacturers sales tax, they can and do levy retail sales taxes and other consumption taxes. As a result, the income and consumption tax fields are now fairly evenly shared by the federal and provincial/local orders of government (Table 1). The federal government of course has exclusive jurisdiction over the tariff, and the property tax field has been left to local governments. Because ownership of natural resources is vested in provincial governments, they are able to derive revenue from royalties, exploration and development leases, and production taxes.

TABLE 1
REVENUE SHARING IN CANADA
1979
(National Accounts Basis)

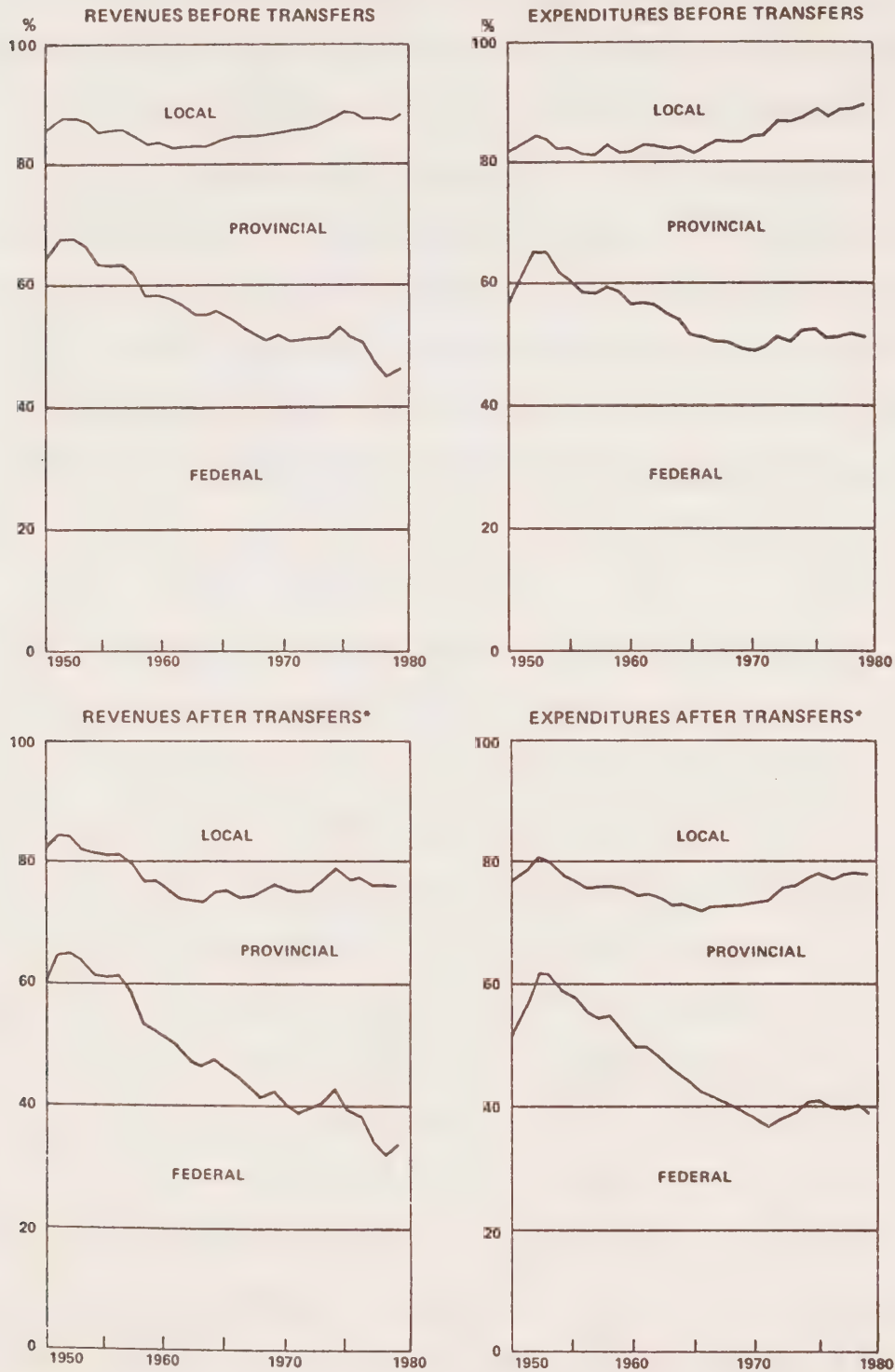
Revenue Source	Amount (\$Millions)	Federal Share (%)	Provincial-Local Share (%)
Personal income tax	27,168	58.6	41.4
Corporate income tax	10,371	69.1	30.9
Sales taxes	12,875	39.0	61.0
Customs and excise	3,910	100.0	0.0
Natural resources	5,674	12.7	87.3
Property taxes	8,610	0.0	100.0
Other	22,457	45.0	55.0
Total own source revenue	91,065	47.0	53.0
Shares after intergovernmental transfers		34.1	65.9

Discussions of revenue sharing often center on the shares of the various orders of government as a percentage of total revenues or expenditures (before or after transfers to other orders of government). Chart 1 illustrates how these shares have varied over the past three decades. The federal shares of revenues and expenditures before transfers to other orders of government (top two panels) have declined from around 65% in the early 1950's to about 45% in the case of revenues and just over 50% in the case of expenditures in recent years. (The difference between the federal share of revenue and the federal share of expenditure is due to the substantial deficits incurred by the federal government in recent years.)

The federal government makes substantial transfers to provincial governments. Therefore, when examining shares of revenues or expenditures after transfers to other governments, the federal shares shift down. As the bottom two panels of Chart 1 indicate, federal revenues after transfers, as a percentage of total government revenues, have declined from about 65% in the early 1950's to just over 30% in 1979. The decline in the federal share of expenditures after transfers is not as dramatic because of the deficit in recent years, but the share has declined from just over 60% in the early 1950's to about 40% in the last few years.

The shift in the relative share of expenditures was basically due to the rapid growth in public expenditures on functions assigned by the British North America Act to the provinces, notably in the areas of

CHART 1
REVENUES AND EXPENDITURES BY LEVEL OF GOVERNMENT



* Transfers between levels of government are subtracted from the revenues/expenditures of the governments which pay and added to the revenues/expenditures of recipient governments.

Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*

health, education, welfare, transportation and municipal services. Provinces introduced new taxes and increased tax rates throughout the post-war period in order to finance their increasing expenditures.

During the 1950's and 1960's the federal government perceived that it had an important role to ensure the installation of comprehensive health, welfare and transportation facilities on a national scale. The TransCanada Highway, the Hospital Insurance and Medicare Plans, and the Canada Assistance Plan were among the great national undertakings of those decades. The growth of provincial expenditures was therefore stimulated and paralleled by transfers under various shared-cost arrangements as the federal government implemented national programs in these fields and provided assistance to provinces in financing their programs.

In order to achieve more balance in the fiscal position of the provincial governments vis-à-vis the federal government and other provincial governments, the federal government turned over room in various tax fields, particularly the personal income tax, and introduced the Fiscal Equalization Program.

These are some of the factors that have accounted for the shifts in shares of revenues and expenditures depicted in Chart 1. It is of course a good question as to whether these trends will continue. Simple extrapolations suggest that the federal role in the Canadian

society and economy would be seriously reduced if past trends continued. However, a number of factors suggest that a continuation of past trends is unlikely. For example, the major social programs which were put in place in response to the Great Depression, when it became possible to do so after the Second World War, are essentially completed. Further it now appears that for some time all governments will be attempting to constrain expenditures.⁴

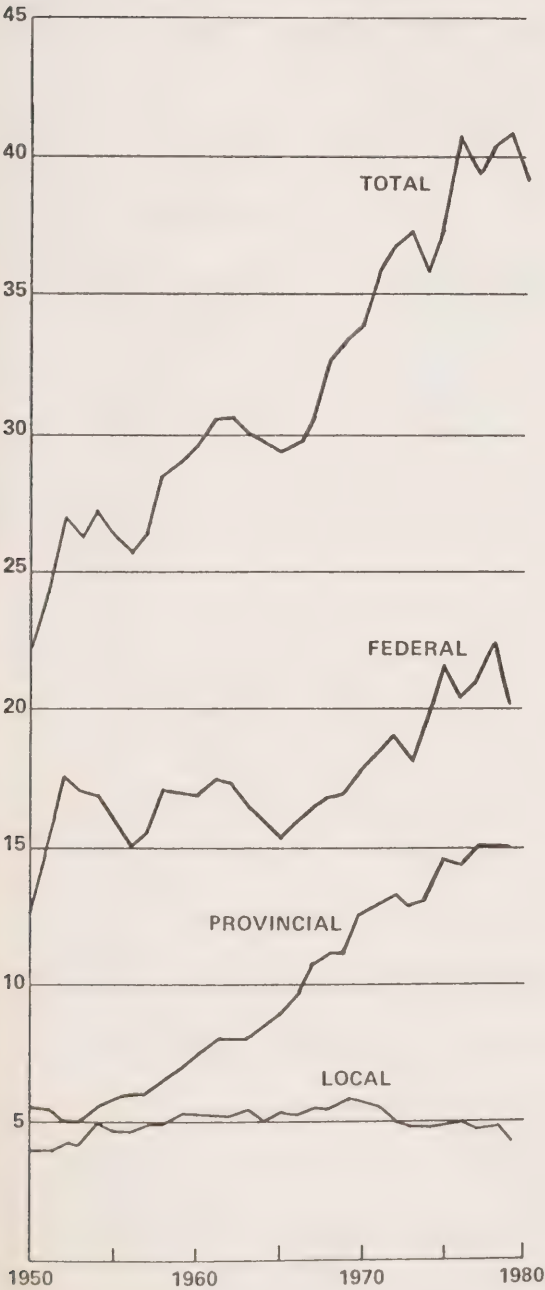
Some perspective on the relative significance of the different orders of government in the economy may be gained by examining the expenditures (before or after transfers to or from other governments) of each order of government as a percentage of GNP. Chart 2 indicates that government expenditures as a percentage of GNP have increased steadily since 1950 and now amount to about 40% of GNP. Federal expenditures before transfers as a percentage of GNP have increased from less than 15% in 1950 to over 20% in recent years. After transfers to other governments, federal government expenditures have shown a fair degree of stability, varying around 15% of GNP, for the past three decades. Provincial government expenditures as a percentage of GNP have increased from about 5% to about 15%, both before and after transfers

⁴ For some reflections on these issues, see Gerard Veilleux, "Inter-governmental Canada: government by conference? A fiscal and economic perspective", Canadian Public Administration, Vol. 23 (Spring, 1980) pp. 33-59.

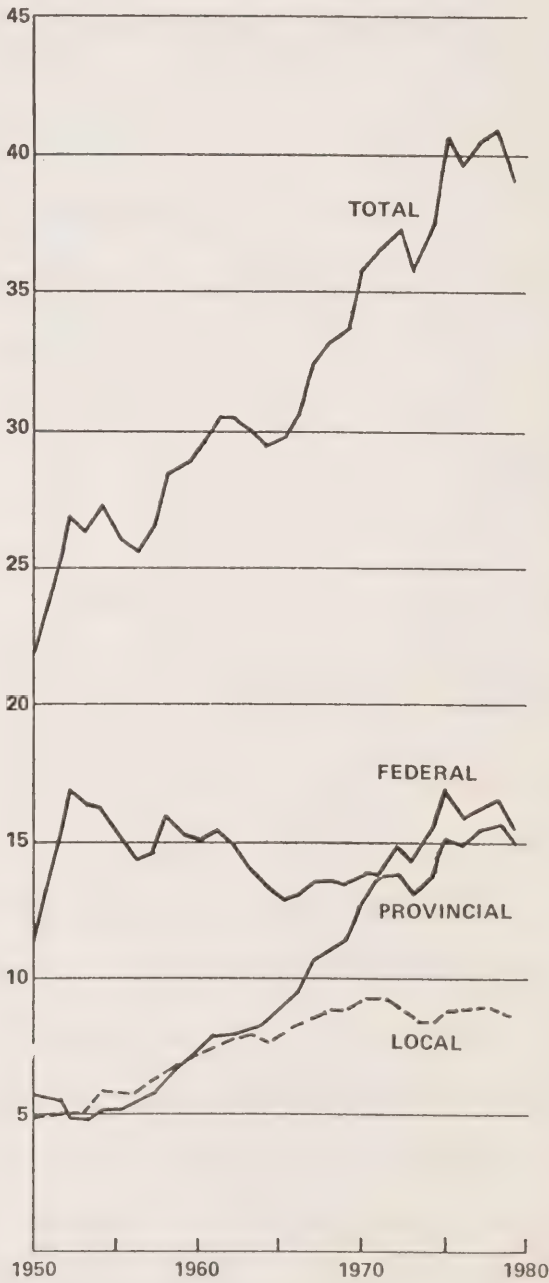
CHART 2

EXPENDITURES BY LEVEL OF GOVERNMENT
AS A PERCENT OF GNP

BEFORE TRANSFERS



AFTER TRANSFERS



to or from other orders of government. Local government expenditures before transfers from other governments have been quite constant at about 5% of GNP over the past three decades. After taking into account transfers from other governments, local government expenditure have increased slightly to somewhat less than 10% of GNP in recent years.

Another aspect of revenue sharing is the significance of federal transfers to the different provinces. Table 2 presents total transfers from the federal government as a percentage of each province's total revenue and in per capita terms. While this table shows data for 1978, the percentages will not be significantly different for 1979 and 1980.

Income Tax Collection Agreements

Immediately prior to the Second World War, the federal government, the provincial governments and some municipal governments were levying income taxes with little harmonization in the sense that there was limited co-ordination of tax bases and the allocation of taxable income by province. As a result, certain types of income could be subject to tax rates in excess of 100% while other income could avoid taxes altogether. This explains why the pre-war period was called the "tax jungle" period.

TABLE 2
FEDERAL GOVERNMENT PAYMENT TO PROVINCES
1978
(National Accounts Basis)

Province	Payments ⁽¹⁾ (\$ millions)	Total Revenue (\$ millions)	Payments as a percent of Total Revenue (%)	Payments Per Capita (\$)
Newfoundland	579	1,157	50.0	1,018
P.E.I.	143	242	59.1	1,172
Nova Scotia	697	1,437	48.5	829
New Brunswick	610	1,219	50.0	878
Quebec	3,347 ⁽¹⁾	12,863	26.0	533
Ontario	2,428	12,698	19.1	286
Manitoba	612	1,616	37.9	593
Saskatchewan	409	2,003	20.4	432
Alberta	627	6,067	10.3	322
British Columbia	806	4,864	16.6	319
Total	10,258	44,166	23.2	438

(1) Payments do not include the tax transfer in respect of Established Programs Financing to all provinces of about \$3.2 billion. Payments to Quebec do not take account of the special tax transfer of about \$610 million.

Source: Statistics Canada, Provincial Economic Accounts.

In 1941, the tax rental arrangements were introduced. The main objective of the arrangements was to guarantee that the federal government would have unimpeded access to revenues necessary to finance the war effort. Under these arrangements, provincial governments and their municipalities withdrew from the income tax fields leaving them for sole occupancy by the federal government. In return, the federal government made "tax rental payments" to the provinces. The rental

arrangements were renegotiated over three successive five-year periods until they were replaced in 1962 with the present tax collection arrangements. (Rental of the succession duty field continued until the federal government abolished its estates tax in 1972.)

While the rental arrangements had guaranteed sole federal occupancy of the income tax field and provincial access to a growing revenue source, and had the added benefit of resolving the "tax jungle" problems of the pre-war period, they had denied participating provinces flexibility in respect of a major revenue source. In addition, the federal government was concerned about being seen as the sole taxing authority when in fact provinces were receiving a substantial part of the "federal" income tax revenues in the form of rental payments.

The tax collection arrangements were seen as a solution to both of these problems. Under these arrangements each province, like the federal government, enacts its own income tax legislation under which it sets its own tax rate. The federal government then enters into an agreement with the province whereby the federal government undertakes to collect the tax on behalf of the province if the province agrees to meet certain conditions. Originally, the primary condition was that the tax bases as defined in the federal Income Tax Act (i.e., basic federal tax in the case of the individual income tax and corporation taxable income in the case of the corporation income tax) be used by all provinces party to a collection agreement. Since the provincial personal income tax was levied on federal tax payable, this meant that the progressivity

of the total federal and personal tax was identical in all provinces party to an agreement. This was accomplished through the design by the federal government of a "model" provincial Income Tax Act which mirrored the federal legislation. Participating provinces are still required to maintain a uniform tax base which is identical in all provinces and conforms to that defined in the federal Act. However, the progressivity requirement has been eased with the introduction of a variety of provincial tax credits and other special measures, which the federal government has agreed to administer on behalf of provinces.

The tax collection agreement system has a number of advantages. First, by enabling the taxpayer to use only one tax form it simplifies his task. Second, the single administrative collection agency produces efficiency in administration of the Canadian income tax system while at the same time allowing joint federal and provincial access. Third, the tax collection agreements require that provinces recognize the common allocation formula for apportioning income by province. This ensures that elements of income do not avoid tax and are not taxed by more than one province without any recognition of the tax paid in another jurisdiction. Fourth, the harmonization of tax bases enables taxpayers to make economic decisions without having to take into account differences among the structures of the provincial income tax systems.

On the other hand, some feel that the tax collection system impinges on provincial freedom and limits the flexibility of provinces in determining appropriate fiscal policies for their respective jurisdictions. Also, since the federal government must consider the direct and indirect effect of its tax changes on the provinces, federal flexibility is impaired.

Since 1972, and particularly in the last three years, there has been some strain on the tax collection system. This strain originates basically in the conflict between the provinces' desire for flexibility and the desirability of maintaining harmony in the national income tax system.

The provinces' search for flexibility arises out of the growing importance to them of income tax revenue (the provincial share of total income tax revenue collections increased from 15% to 40% between 1962 and 1977) and because of the increased desire to use the income tax system to achieve social and economic policy objectives. Since 1972, the federal government has undertaken to administer a large number and wide variety of special measures put forward by provincial governments. These include tax credits, tax rebates, tax reductions, tax surcharges and dual corporate tax rates. The 1980 income tax rates of provinces participating in Income Tax Collection Agreements and the special features being administered on behalf of these provinces in 1980 are summarized in Tables 3, 4 and 5.

TABLE 3

INCOME TAX RATES OF PROVINCES
PARTICIPATING IN INCOME TAX COLLECTION AGREEMENTS
1980

Province	Personal Income Tax ⁽¹⁾	Corporate Income Tax ⁽²⁾	
		Normal Rate	Small Business Rate
Newfoundland	58.0	15	12
Prince Edward Island	52.5	10	10
Nova Scotia	52.5	13	10
New Brunswick	55.5	12	9
Ontario	44.0	-	-
Manitoba	54.0	15	11
Saskatchewan	53.0	14	11
Alberta	38.5	11	5
British Columbia	44.0	15	10
Northwest Territories	43.0	10	10
Yukon	43.0	10	10

(1) Percent of Basic Federal Tax.

(2) Percent of Corporation Taxable Income.

TABLE 4

SPECIAL FEATURES OF PROVINCIAL
PERSONAL INCOME TAX SYSTEMS
1980

Prov.	Tax Credits	Tax Rebates	Tax Reductions	Surcharges
Nfld.	-	-	-	-
P.E.I.	-	-	-	Negative surtax of 2.5% of provincial tax otherwise payable
N.S.	-	-	-	-
N.B.	-	-	-	Negative surtax of 5.5% of provincial tax otherwise payable
Ont.	Property and Sales Tax Political Contribution	-	Selective	-
Man.	Property Cost of Living Political Contribution	Royalties	Selective	-
Sask.	Royalties Mortgage Interest	-	Selective	Surcharge of 10% on tax in excess of \$4,000
Alta.	Royalties Renters Political Contribution	Royalties	Selective	-
B.C.	Renters Political Contribution	Royalties	Selective	-

TABLE 5
SPECIAL FEATURES OF PROVINCIAL CORPORATION
INCOME TAX SYSTEMS
1980

Province	Tax Credits & Rebates	Small Business Rate Reduction
Nfld.	-	3 points
P.E.I.	-	-
N.S.	-	3 points
N.B.	-	3 points
Man.	Political Contributions Tax Credit	4 points
Sask.	Royalty Tax Credit	3 points
Alta.	Royalty Tax Credit Royalty Tax Rebate Political Contributions Tax Credit	6 points
B.C.	Royalty Tax Rebate Logging Tax Credit Political Contributions Tax Credit	5 points

In accepting the special provincial measures for federal administration, three general guidelines have been followed. First, the measure must be administratively feasible. Second, the measure must not significantly erode or have the potential to significantly erode the harmony of the national income tax system. Third, the measure must not jeopardize the efficient functioning of the Canadian economic union.

Normally each special provincial measure or variation has been examined and approved for federal administration on its own merits in light of these guidelines. However, it is now evident that the cumulative effect of these proposals must be considered. For example, the efficiency of a single administration rests in part upon the application of standard procedures. The wide variety of provincial special measures, many of which are unrelated to revenue objectives and no two of which are identical, even where the objectives are the same, presents Revenue Canada with difficult problems. Revenue Canada must in effect administer several different systems simultaneously.

Further, while each individual tax credit or reduction measure may not have a significant impact on the national income tax system, the cumulative effect of a number of measures in a single province on, for example, the progressivity of the combined federal and provincial individual income tax, may be completely at odds with the goal of harmony in the national tax system. In addition, and particularly in the

corporate tax system, the introduction of a special measure by a province may put pressure on other provinces to compete. This could set off a round of inter-provincial tax competition which would not be in the best interests of any of the province in the long run.

Another pressure that has arisen is a move towards discriminatory tax treatment. Recently some provinces have introduced measures which would provide incentives through the tax system to firms based or located, or with head offices, in a particular province.

Generally provinces appear to be satisfied with the way the system works. However, indications are that provinces wish to take increasing advantage of the relative lack of expense and visibility they have in the tax collection arrangements to pursue their objectives. This is demonstrated by recent developments which have led to conflict between the province's desire for flexibility in cultivating the income tax field and the desirability of maintaining harmony in the national income tax system. If this conflict cannot be reconciled there is some danger that the tax collection system will no longer be useful as a tool in maintaining the relatively high degree of fiscal harmonization among governments that Canada has enjoyed.

Fiscal Equalization Program

One of the objectives of the federal government outlined above is to achieve some balance in general economic well-being across the

country.⁵ Under the Fiscal Equalization Program, the federal government makes unconditional transfer payments to certain provincial governments to make it possible for all provinces to provide reasonable levels of public services to their citizens.

The federal government makes these payments because provinces have varying capacities to raise revenues from taxation to finance the services for which they are responsible under the Constitution. There are also differences between provinces in the cost of providing any given level of public services. However, differences in the cost of providing a comparable level of services are very difficult to measure. As a consequence, equalization has always been calculated with reference to relative revenue-raising capacity and paid to provinces which are below some specified standard.

It may be said that certain federal payments to provinces since the beginning of Confederation, such as the Statutory Subsidies, have taken account of the need to provide financial assistance to lower income provinces. The modern concept of equalization, while related to this long perceived need, is based upon a comparison of the yield or productivity of taxes in the different provinces, or in the language of economists, of differences in "fiscal capacity". It is only in recent times that comparisons of provincial fiscal capacity have become possible.

5 See Part II of the Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada, introduced in the House of Commons on October 6, 1980.

In Canada this may be said to have become technically feasible with the advent of the tax rental agreements in 1941. Indeed, there were elements of implicit equalization built in to the tax rental agreements of 1941, 1947 and 1952. However, it was not until the fourth and last set of agreements, in 1957, that equalization became established as a separate and identifiable program.

The 1957 tax rental agreements provided for a system of equalization based upon provincial revenues from the three tax fields that provinces rented to the federal government, i.e., the personal income tax, corporation income tax and succession duties. Since these taxes (or a similar tax in the case of succession duties, i.e., estate tax) were collected by the federal government for itself in all ten provinces, and since elaborate rules for allocating tax by province had been developed, it was a simple matter to compare the productivity of yields in all provinces. The comparison was made in respect of the revenues that provinces would receive from the three taxes if they all entered rental agreements, based upon the rates specified for participating provinces.

The standard of equalization was the weighted average per capita yield of these taxes in the two provinces with the highest per capita yields. Provinces with lower yields received equalization payments to compensate for the amount of their shortfall. The equalization formula was essentially "open-ended", i.e., without any limit on total payments. This was important because payments tended to grow each year in response to the rapid growth in yields of the taxes

— concerned. A province could qualify for payments irrespective of whether it participated in the tax rental agreements. Payments were made each year to nine provinces, including Alberta and British Columbia. Only Ontario, the richest province, never received a payment. (See Tables 6, 7 and 8 for a history of equalization payments to each province since 1957-58.)

In 1962-63 the tax rental agreements were replaced by tax collection agreements, with the provinces free to set their own rates of tax. Equalization was continued but remained tied to fixed or standard rates of the two income taxes and succession duties. As a consequence, revenues from higher rates of taxation which were introduced in some provinces were not equalized. The equalization standard was lowered from the top two provinces to the national average and 50 per cent of natural resource revenues were brought in. These changes had the effect of excluding Alberta and British Columbia from equalization and of altering the distribution to conform more closely to observed needs.

In 1964-65, following a change of government, the equalization standard was restored to the top two provinces. However, British Columbia and Alberta continued to be excluded because of a new provision that natural resource revenues (again 50% only) would be introduced as a negative factor for those provinces which were above the national average.

TABLE 6
EQUALIZATION ENTITLEMENTS BY PROVINCE, 1957-58 TO 1980-81
(in millions of dollars)

Fiscal Year	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Total
1957-58	11.8	3.1	17.2	8.6	46.4	-	14.2	20.3	12.0	5.5	139.1
1958-59	20.1	5.6	26.3	22.6	63.3	-	13.5	20.4	13.4	6.7	191.9
1959-60	22.1	6.0	27.9	24.6	78.1	-	14.8	23.5	16.4	5.9	219.3
1960-61	20.3	5.6	25.9	24.0	69.9	-	13.3	21.9	15.4	6.0	202.3
1961-62	20.9	5.4	26.3	24.1	72.7	-	13.4	23.3	14.3	5.6	206.0
1962-63	24.0	6.9	29.1	25.5	68.8	-	13.7	22.9	12.3	-	203.2
1963-64	23.8	7.2	31.3	27.0	65.3	-	12.9	21.9	7.1	-	196.5
1964-65	27.1	8.1	37.7	33.0	96.1	-	18.7	22.0	1.2	-	243.9
1965-66	34.9	9.5	43.8	39.9	133.1	-	27.2	29.2	-	-	317.6
1966-67	39.2	10.5	47.9	44.2	151.3	-	30.5	31.4	-	-	355.0
1967-68	65.7	14.2	75.1	63.6	268.7	-	39.9	25.1	-	-	552.3
1968-69	73.2	16.2	84.0	71.8	386.6	-	49.3	26.4	-	-	707.5
1969-70	95.7	19.5	96.8	87.9	430.7	-	52.6	66.1	-	-	849.3
1970-71	97.3	19.9	99.5	93.1	420.1	-	54.7	99.0	-	-	883.6
1971-72	105.2	20.0	107.6	93.0	453.3	-	71.9	88.8	-	-	939.8
1972-73	113.7	25.2	123.9	103.2	534.3	-	68.1	102.0	-	-	1,070.4
1973-74	155.9	33.2	186.0	146.3	737.1	-	112.6	116.1	-	-	1,487.4
1974-75	174.7	42.5	232.0	168.5	918.4	-	124.5	50.6	-	-	1,711.2
1975-76	189.1	47.7	252.0	187.4	1,049.4	-	150.8	-	-	-	1,876.4
1976-77	229.2	54.4	298.1	232.4	1,062.9	-	153.3	10.4	-	-	2,040.7
1977-78*	278.4	63.0	342.1	273.3	1,322.5	-	236.6	58.4	-	-	2,574.3
1978-79*	318.1	71.1	375.4	322.3	1,469.5	-	298.1	42.2	-	-	2,896.7
1979-80*	346.8	80.7	423.0	338.2	1,613.9	-	337.8	67.0	-	-	3,207.6
1980-81*	380.9	88.6	452.6	395.3	1,641.0	-	328.3	49.4	-	-	3,336.1

* Most recent estimates

TABLE 7
EQUALIZATION ENTITLEMENTS PER CAPITA BY PROVINCE, 1957-58 TO 1980-81
(Dollars)

Fiscal Year	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Total
1957-58	28	31	25	15	10	-	16	23	10	4	13
1958-59	47	56	37	40	13	-	15	23	11	4	17
1959-60	50	59	39	42	16	-	17	26	13	4	19
1960-61	45	54	36	41	14	-	15	24	12	4	17
1961-62	46	51	36	40	14	-	15	25	11	3	17
1962-63	51	65	39	42	13	-	15	25	9	-	22
1963-64	50	67	42	44	12	-	14	23	5	-	21
1964-65	56	74	50	54	17	-	19	23	1	-	26
1965-66	72	87	58	65	23	-	28	31	-	-	33
1966-67	79	96	63	72	26	-	32	33	-	-	37
1967-68	132	130	99	103	46	-	41	26	-	-	57
1968-69	145	148	110	115	65	-	51	28	-	-	72
1969-70	186	176	125	140	72	-	54	69	-	-	85
1970-71	188	181	127	148	70	-	56	105	-	-	89
1971-72	202	179	136	147	75	-	73	96	-	-	94
1972-73	215	223	156	161	88	-	69	112	-	-	107
1973-74	290	292	231	226	121	-	113	128	-	-	148
1974-75	323	369	286	258	150	-	124	56	-	-	169
1975-76	344	407	308	282	170	-	149	-	-	-	201
1976-77	411	460	360	343	170	-	150	11	-	-	197
1977-78*	494	524	410	398	211	-	230	62	-	-	246
1978-79*	559	582	446	464	234	-	288	44	-	-	276
1979-80*	604	657	499	483	257	-	327	70	-	-	305
1980-81*	657	712	531	559	260	-	320	51	-	-	316

Most recent estimates

TABLE 8

PER CENT DISTRIBUTION OF EQUALIZATION ENTITLEMENTS, 1957-58 TO 1980-81

Fiscal Year	Nfid.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	Total
1957-58	8.5	2.2	12.4	6.2	33.3	-	10.2	14.6	8.6	4.0	100.0
1958-59	10.5	2.9	13.7	11.8	33.0	-	7.0	10.6	7.0	3.5	100.0
1959-60	10.1	2.7	12.7	11.2	35.6	-	6.8	10.7	7.5	2.7	100.0
1960-61	10.0	2.8	12.8	11.9	34.5	-	6.6	10.8	7.6	3.0	100.0
1961-62	10.2	2.6	12.8	11.7	35.3	-	6.5	11.3	6.9	2.7	100.0
1962-63	11.8	3.4	14.3	12.6	33.8	-	6.7	11.3	6.1	-	100.0
1963-64	12.1	3.7	15.9	13.8	33.2	-	6.6	11.1	3.6	-	100.0
1964-65	11.1	3.3	15.4	13.6	39.4	-	7.7	9.0	0.5	-	100.0
1965-66	11.0	3.0	13.8	12.5	41.9	-	8.6	9.2	-	-	100.0
1966-67	11.0	2.9	13.5	12.5	42.6	-	8.6	8.9	-	-	100.0
1967-68	11.9	2.6	13.6	11.5	48.7	-	7.2	4.5	-	-	100.0
1968-69	10.3	2.3	11.9	10.2	54.6	-	7.0	3.7	-	-	100.0
1969-70	11.3	2.3	11.4	10.3	50.7	-	6.2	7.8	-	-	100.0
1970-71	11.0	2.3	11.3	10.5	47.5	-	6.2	11.2	-	-	100.0
1971-72	11.2	2.1	11.5	9.9	48.2	-	7.7	9.4	-	-	100.0
1972-73	10.6	2.4	11.6	9.6	49.9	-	6.4	9.5	-	-	100.0
1973-74	10.5	2.2	12.5	9.8	49.6	-	7.6	7.8	-	-	100.0
1974-75	10.2	2.5	13.6	9.8	53.6	-	7.3	3.0	-	-	100.0
1975-76	10.1	2.5	13.4	10.0	56.0	-	8.0	-	-	-	100.0
1976-77	11.2	2.7	14.6	11.4	52.1	-	7.5	0.5	-	-	100.0
1977-78*	10.8	2.4	13.3	10.6	51.4	-	9.2	2.3	-	-	100.0
1978-79*	11.0	2.5	13.0	11.1	50.6	-	10.3	1.5	-	-	100.0
1979-80*	10.8	2.5	13.2	10.5	50.4	-	10.5	2.1	-	-	100.0
1980-81*	11.4	2.7	13.6	11.8	49.2	-	9.8	1.5	-	-	100.0

* Most recent estimates

In 1967-68, the present system of equalization was introduced following lengthy study by Canada and the Provinces. The new system brought in virtually the whole range of provincial revenues from own sources, including all of the revenues derived from consumption taxes and natural resource levies. It reverted to the national average standard of equalization which had been introduced in 1962-63. The open-ended nature of the formula was reinforced because the tie to the yield of taxes levied at specified rates was dropped. Equalization was calculated with reference to tax yields freely and collectively determined by the provinces themselves.

The problem of comparing provincial tax yields became much more difficult once equalization was extended to taxes of a kind that the federal government does not levy for itself, because provinces levy different kinds of taxes and have widely-varying tax structures even where they impose the same taxes. However, comparisons must be made on a uniform basis if the formula is to be equitable. In order to deal with this problem, a new concept known as the "representative tax system" was introduced. This is a system which is intended to be "typical" or "representative" of the separate systems which are actually in effect in the ten provinces. The key elements of the system are (1) the division of the provincial tax system into component parts, usually one for each major kind of tax, (2) the definition of a typical tax base for each component part of the system, and (3) the allocation of each tax base among the provinces in order to reflect their relative capacities to derive revenues.

In calculating equalization, the potential yield of each revenue source included in the representative tax system is estimated for each province by applying to its own share of the typical tax base for that tax the average rate of tax that exists in all ten provinces. The per capita yield of each province from this representative tax system is then compared with the per capita yield in all ten provinces. A province's per capita equalization entitlement is then equal to the amount (if any) by which the per capita yield in all ten provinces exceeds the province's per capita yield from the representative tax system. (See Chart 3)

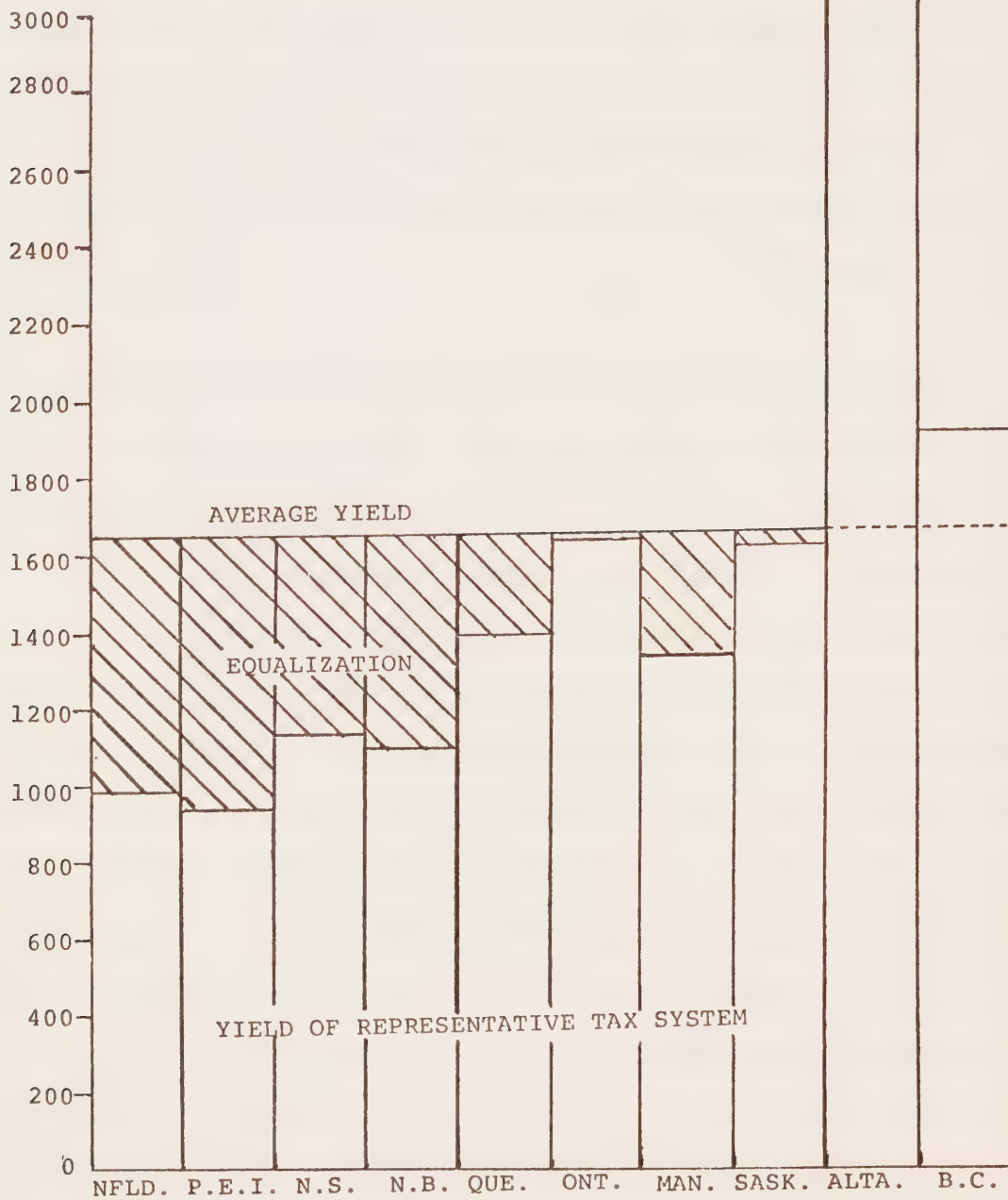
The representative tax system introduced in 1967-68 related to all provincial revenues from own sources. These were divided into 16 categories, or "revenue sources", as they are called. A separate base was established for each revenue source. Payments to provinces increased by more than 50 per cent in the year the new formula was introduced. Seven provinces qualified for payments each year -- Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Manitoba and Saskatchewan. Alberta received payments of equalization for three years, but these were really transitional payments, arising by reason of its eligibility under the previous arrangements. Saskatchewan experienced a reduction in equalization in the first year of the new formula, as had been expected, but subsequently enjoyed large increases in payments.

CHART 3

EQUALIZATION ENTITLEMENTS PER CAPITA

1980-81

\$ Per Capita



The program was renewed in 1972-73 following a review of the equalization formula by a technical committee composed of federal and provincial officials. The review resulted in a substantial number of technical changes in the representative tax system. These included a reclassification of revenues from 16 sources into 19 and changes in the measures of fiscal capacity for a number of revenue sources.

In 1973-74, a twentieth revenue source, school purpose taxes, was added. This was a significant change because, up to that time, no local government revenues had been included in the equalization formula.

In 1974-75, equalization in respect of "windfall" revenues of the provinces from oil and gas was limited to one-third. Windfall revenues were defined as any increase in revenues beyond the level existing in 1973-74 (the fiscal year when the historic climb in world oil prices began) other than increases resulting from a higher volume of production. At the same time, provincial revenues from oil and gas were reclassified from four into six sources, giving a total of 22 sources in all.

The seven provinces which qualified for equalization under the 1967-72 arrangements continued to qualify during the 1972-76 period except that the Province of Saskatchewan did not qualify in 1975-76. The latter was a year of exceptional prosperity in that Province and its fiscal capacity, as measured by the representative tax system, rose temporarily above the national average.

In 1977-78, the Fiscal Equalization Program was renewed for a further period of five years to 1981-82. Payments increased substantially in 1982-83 largely because of the transfer of room under the personal income tax to provinces in conjunction with the new Established Programs Financing arrangements. A number of changes were made in the formula, as well. The revenue sources of the representative tax system were reclassified into 29 sources. New tax bases were devised for a number of revenue sources including the personal and corporate income taxes. The change for the personal income tax was introduced to take account of modifications to provincial income taxes resulting mainly from the introduction of provincial tax credits in recent years. The change for the corporation income tax was introduced to neutralize the effects of provincial nationalizations of privately-owned profit-making corporations. The distinction between "windfall" and "basic" revenues from oil and gas was dropped and all revenues from oil and gas were now to be equalized to the extent of 50 per cent. In addition, revenues from other types of non-renewable resources, previously equalized to the extent of 100 per cent, were also to be equalized to the extent of 50 per cent. Finally, a provision was added whereby not more than one-third of total equalization could relate to natural resource revenues.

Additional changes in the current system of equalization have been proposed by legislation which was introduced first in December, 1978 and then again, in identical form, in May, 1980. This legislation, currently embodied in Bill C-24, would do two things. First, effective

with 1977-78, it would preclude from equalization any province with personal income per capita above the national average for a period of three consecutive years ending in the year for which equalization is being calculated. Second, it would provide for a phase-out from equalization of provincial revenues from oil and gas land sales, with one-half of the revenues previously included being taken out in 1979-80 and all of them being taken out in 1980-81 and subsequent years.

It is generally agreed that the equalization formula introduced in 1967-68 worked extremely well for a number of years, and that it responded automatically and sensitively to changes in the needs of poor provinces. However, the close and automatic relationship between the equalization formula and the needs of the poor provinces was shattered by the international oil disturbance of 1973 and its aftermath. The continuing upheaval of oil and gas pricing has, of course, characterized and dominated the recent economic history of Canada and it has put some strain on the equalization formula.

The strain has resulted from unprecedented increases in natural resource rents, very large amounts of which have been claimed by the three provinces which produce oil and gas. Oil and gas revenues have been included in equalization since 1967-68. They give rise to large equalization entitlements because the disparities among provinces in the capacity to derive revenues from such resources are exceptionally large. As a consequence, a substantial proportion of equalization has been paid

in respect of revenues of a kind that are not levied in all provinces, that are not a normal means of financing provincial services, and that bear very little relationship to the cost of public services in any province.

In the absence of offsetting action by the federal government since 1973, equalization payments would very quickly have reached windfall levels, far in excess of the needs of the poor provinces for financing reasonable levels of public services. They would also have strained the capacity of the federal government to finance equalization. However, as noted above, the federal government has taken a number of steps to curtail the growth of equalization, particularly by cutting back on the extent to which natural resource revenues are included in equalization. As a consequence of these changes, the growth of equalization during the 1973-74 to 1980-81 period has been approximately the same as the growth in GNP and the growth in the total federal expenditure budget.

Established Programs Financing Arrangements

Under the EPF arrangements, which came into effect on April 1, 1977, federal contributions to the provinces for Hospital Insurance, Medicare and Post-Secondary Education are no longer tied to provincial expenditures on the basis of 50:50 cost-sharing formulae. Rather, federal contributions in a base year are escalated by the rate of growth of GNP.

As Chart 4 illustrates, the federal contribution under the EPF arrangements is in the form of cash payments and tax transfers.⁶ The tax transfer under the EPF arrangements consists of 13.5 personal and one corporate income tax points, equalized to the national average. The cash payments consist of "basic cash" contributions and "transitional adjustments". The "basic cash" portion is calculated by taking 50% of the federal contributions under the three "established" programs in 1975-76, and escalating them by the rate of growth of GNP. The "basic cash" contributions are intended to provide for stable, long-term funding and for continued federal presence. The "transitional adjustments" top up the value of the tax transfer to ensure that no province loses as a result of accepting part of the federal contribution in the form of a tax transfer.

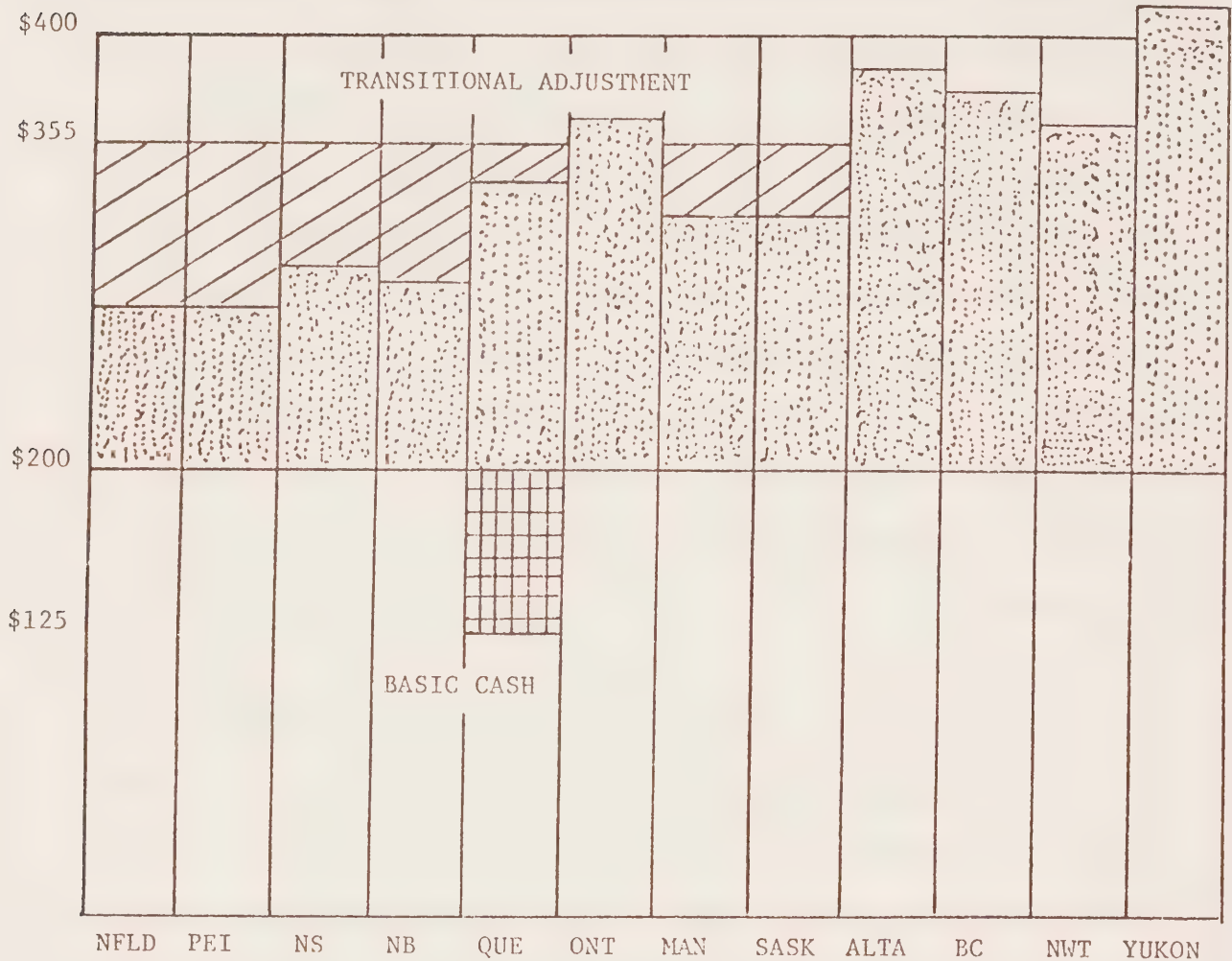
The total cash payments, i.e., "basic cash" contributions plus "transitional adjustments", are allocated among the three "established" programs on the basis of the ratios which obtained in Canada as a whole in the base year, 1975-76. Payments to the provinces are made by the program departments. Roughly one-half is allocated to Hospital Insurance, one-sixth to Medicare, and the remaining one-third to Post-Secondary Education.

6 A "tax transfer" in this context refers to a reduction in federal income taxes accompanied by a corresponding increase in provincial income taxes. One personal income tax point is one per cent of basic federal tax and one corporate income tax point is one per cent of corporate taxable income.

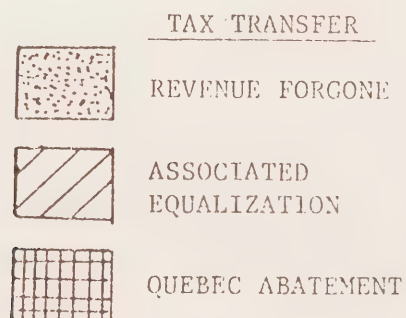
CHART 4

E.P.F. ENTITLEMENTS PER CAPITA*

1980-81



* Excludes Extended Health Care payments of \$27 per capita.



Although the EPF arrangements have no expiry date, it is open to the federal government to modify the formula for calculating provincial entitlements as of April 1, 1982. Complete termination of the arrangements requires prior notice: termination would take effect on March 31 of the third year after the year in which notice is given.

Perhaps the most important question which has arisen in connection with the EPF arrangements is whether or not the increased flexibility the provinces now have is compatible with the maintenance of national standards in the health care field. (There are no such standards in the area of post-secondary education and so the question of their maintenance does not arise.)

The term "national standards" usually refers to the "program criteria" in the Medical Care Act which the provinces' health insurance plans are expected to satisfy; they include portability, comprehensiveness, accessibility, universality, and public administration.

The question of national standards has been examined by Justice Emmett Hall. His report, which was transmitted to the Minister of National Health and Welfare on August 29, 1980 concluded that although there were some problems, notably the growing practice of "extra-billing" by the medical profession, there was no clear evidence that national standards were not being maintained.

It has sometimes been alleged that the provinces were not spending what they should in the relevant program areas. In fact, the provinces are free to re-allocate the EPF cash payments as they like, provided their health insurance programs continue to satisfy the original "program criteria". Justice Emmett Hall examined this allegation and concluded that it was "not established".

Several provinces have expressed the view that they would prefer to receive a single EPF cheque instead of separate payments for each of the "established" programs. Even though the provinces are free to re-allocate EPF funds as they see fit, they feel that this re-allocation would be easier if the funds were not first allocated by the federal government.

Finally, concern has been expressed by some at the federal level that the federal government does not receive adequate recognition for its contribution to the provinces under the EPF arrangements. A related question is whether or not to count the tax transfer as part of the federal contribution. From the federal point of view the revenue forgone is part of the federal contribution and must be computed in order to calculate the transitional adjustments. From the provinces' point of view, however, the tax transfer is seen as an increase in provincial own source revenues.

APPENDIX A
FEDERAL TRANSFERS TO THE PROVINCES,
TERRITORIES AND MUNICIPALITIES
1980-81

Table A-1, which is based on the Main Estimates for 1980-81, provides a summary of well over 90 per cent of total transfer payments to the provinces, territories and municipalities.

FISCAL TRANSFER CASH PAYMENTS

Statutory Subsidies

The oldest fiscal transfer payments are subsidies paid to each province as part of the terms of Confederation. These subsidies are estimated to amount to \$34.1 million in 1980-81. They take several forms, including a grant in support of provincial legislatures, a per capita grant, a debt allowance, and certain special grants.

Equalization

The purpose of the equalization program is to make it possible for all provinces to provide reasonable levels of public services. The federal government makes these payments because Canada is a federation, and the provinces vary in their capacity to raise taxes to finance the services for which they are responsible under the Constitution. In

addition, there are further differences between provinces in the costs of, and needs for, providing public services. It has not been feasible, in any satisfactory way, to quantify differences between provinces in the costs of providing public services or in the need for such services. However, there appears to be general agreement that, on an overall basis, these costs and needs are likely to be relatively uniform per capita. It has been possible to make relatively good comparisons between provinces in respect of their capacity to derive revenues from taxation. As a consequence of these considerations, equalization payments in Canada have always been based upon a comparison of the per capita productivity or yields of provincial tax bases. The comparison of provincial tax yields is done pursuant to what is known as the "equalization formula". The 1980-81 Main Estimates provide \$3,313.7 million for equalization.

1971 Undistributed Income on Hand

Part V of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, authorizes the federal government to pay to the provinces a share of the special federal tax collected under Part IX of the Income Tax Act. Under this section of the Income Tax Act corporations could distribute, tax-free, to shareholders profits accumulated prior to 1972, once the special federal tax was paid. Although Part IX of the Income Tax Act was repealed as of

December 31, 1978, the Main Estimates provide for \$45 million in 1980-81. This is because payments in respect of a year are made 18 months later; hence, the amount to be paid in 1980-81 is in respect of profits distributed in the 1978 taxation year.

Reciprocal Taxation

Under the reciprocal taxation arrangements, which came into effect on October 1, 1977, the provinces pay federal consumption taxes on their purchases of goods and services, and the federal government makes payments in lieu of provincial consumption taxes and fees on its purchases of goods and services. The four Atlantic provinces, Quebec and Ontario are now participating in these arrangements for which \$107.3 million is provided in the Main Estimates for 1980-81. The authority for these arrangements is Part VIII of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977.

Public Utilities Income Tax Transfer

The federal government collects income tax from corporations involved in the distribution or generation for distribution of electrical energy, gas and steam to the public. It then pays a share of the tax collected from these corporations to the provinces under provisions of the Public Utilities Income Tax Transfer Act. The amount estimated to be payable for 1980-81 is \$65 million.

Youth Allowances Recovery

The Youth Allowances program has expired. The amount shown in the table at the end of this appendix represents the continued transfer of three personal income tax points to Quebec for the now defunct program and the recovery of their value by means of a reduction of amounts otherwise payable to the province.

Prior Year Adjustments

The 1979-80 Main Estimates also provide for \$150 million for prior year adjustments under the equalization program.

ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING CASH PAYMENTS

Under Part VI of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, the federal government contributes to the financing of Hospital Insurance, Medicare and Post-Secondary Education. Federal contributions are no longer based on cost-sharing formulae for these three programs. To provide both levels of government with more stability in spending patterns and to provide the provinces with more flexibility in administering their programs, the federal contribution consists of a combination of income tax transfers and cash payments, both of which will grow with the economy. Generally, this program is subject to broad conditions designed to maintain national standards in the health care field.

For the cash portion of this program, the Main Estimates for 1980-81 provide \$2,589.4 million for Hospital Insurance, \$889.1 million for Medicare and \$1,625.4 million for Post-Secondary Education. In addition, \$641.2 million is provided for the Extended Health Care program.

Prior Year Adjustments

The Main Estimates for 1980-81 also provide for \$42.6 million for prior year adjustments under the old shared-cost legislation relating to Hospital Insurance and Post-Secondary Education.

OTHER CASH PAYMENTS

Canada Assistance Plan

Under the Canada Assistance Plan the federal government shares with the provinces, on a 50-50 basis, the costs of assistance to persons in need and the cost of welfare services. The Main Estimates for 1980-81 provide \$1,802.3 million for this purpose.

Health Resources Fund

The Health Resources Fund is used to assist the provinces in meeting the capital costs of health training facilities.

Other Health and Welfare

This item includes the Young Offenders, Vocation Rehabilitation of Disabled Persons, and Blind and Disabled Persons Assistance programs.

Bilingualism in Education

This item relates to the formula payments made to the provinces and certain other discretionary programs.

Economic Development

This item includes grants made under the General Development Agreements, the Agriculture and Rural Development Act, the special areas program, the Fund for Rural Economic Development, and the Prairie Farm Rehabilitation Act.

Crop Insurance

Under this program the federal government shares the cost of crop insurance premiums with the provinces and with farmers.

Territorial Financial Agreements

Under these agreements, the federal government provides operating and capital grants to the territorial governments to assist them in financing their expenditure programs.

Municipal Grants

This item provides for grants in lieu of property taxes on federal property. These are paid to local governments, and also to provinces that levy property taxes, in respect of departmental property. Separate payments are made by Crown corporations.

TAX TRANSFERS

A "tax transfer" in this context refers to a reduction in federal income taxes accompanied by a corresponding increase in provincial income taxes. One personal income tax point is one per cent of federal basic tax and one corporate income tax point is one per cent of corporate taxable income.

Established Programs Financing Tax Transfer

As part of the Established Programs Financing arrangements, the federal government has transferred to the provinces 13.5 personal income tax points and one corporate income tax point. The value of federal revenue forgone is deemed to be equivalent to an increase in provincial revenues and is equalized to the national average under the equalization program.

Contracting Out Tax Transfer

Quebec receives an additional tax transfer of 16.5 personal income tax points under the contracting out arrangements. The value of these 16.5 personal income tax points is subtracted from amounts otherwise payable to the province as follows: 8.5 points from Established Programs Financing cash payments, 5 points from Canada Assistance Plan cash payments, and 3 points for the now defunct Youth Allowances program from Fiscal Transfer cash payments. In other words, Quebec's entitlements are determined in the same manner as for the other provinces; only the form of payment is different.

TABLE A-1
ESTIMATED FEDERAL TRANSFERS TO THE PROVINCES, TERRITORIES AND MUNICIPALITIES
FISCAL YEAR 1980-81
(\$ millions)

Program	Bfld.	P.F.L.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	N.W.T.	Yukon	Total
Statutory Subsidies	9.7	-7	2.2	1.8	4.4	5.5	2.2	2.1	3.4	2.1	-	-	34.1
Fiscal Equalization	377.6	85.5	447.6	387.6	1,653.6	-	289.3	62.5	-	-	-	-	3,313.7
1971 Undistributed Income on Hand	.3	*	-8	1.4	13.1	18.8	1.8	1.0	3.1	4.7	-	-	45.0
Reciprocal Taxation	6.4	2.9	14.8	9.4	35.3	38.5	-	-	-	-	-	-	107.3
Public Utilities Income Tax Transfer	4.5	1.0	-	-	1.3	20.0	2.0	*	34.0	1.5	.3	.4	65.0
Youth Allowances Recovery	-	-	-	-	-161.6	-	-	-	-	-	-	-	-161.6
Prior Year Adjustments**	398.5	90.1	465.4	400.2	1,546.1	82.8	305.3	65.6	40.5	8.3	0.3	.4	150.0
Total Fiscal Transfer Cash Payments	72.0	15.4	106.1	88.1	544.9	996.1	128.2	120.3	220.8	290.2	5.1	2.2	2,589.4
Hospital Insurance	24.7	5.3	36.4	30.3	187.1	342.0	44.0	41.3	75.8	99.7	1.7	.8	889.1
Medicare	45.2	9.7	66.6	55.3	342.1	625.3	80.5	75.5	138.6	182.2	3.1	1.4	1,625.5
Post-Secondary Education	15.5	3.3	22.9	19.0	169.4	230.2	27.7	26.0	55.5	69.9	1.2	.6	641.2
Extended Health Care	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prior Year Adjustments**	157.4	33.7	232.0	192.7	1,243.5	2,193.6	280.4	263.1	490.7	642.0	11.1	5.0	5,783.2
Established Programs Financing Cash Payments	50.8	11.6	62.5	78.6	541.4	508.1	67.8	66.1	150.0	254.9	1.6	8.7	1,802.3
Canada Assistance Plan	-	1.1	8.0	-	4.2	.2	.6	.7	.3	2.2	-	-	17.3
Health Resources Fund	.9	.5	2.1	4.6	34.6	33.2	6.4	5.7	9.5	4.3	1.2	.4	103.4
Other Health and Welfare	1.3	.8	2.9	12.6	106.5	41.0	3.9	1.7	3.5	4.2	.1	.1	178.6
Alcoholism in Education	43.7	27.9	37.6	38.4	123.5	20.1	24.7	18.5	8.0	19.7	3.8	2.0	367.9
Economic Development	-	.6	.1	.1	2.6	8.8	8.1	33.2	20.7	1.8	-	-	76.0
Crop Insurance	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Territorial Financial Agreements	1.7	.6	8.3	5.1	34.7	66.6	8.5	3.8	9.7	14.7	215.5	52.3	267.8
Municipal Grants	98.4	43.3	121.5	139.4	847.5	678.0	120.0	129.7	201.7	301.8	223.5	66.5	156.0
Total Other Cash Payments	654.3	167.1	818.9	732.3	3,637.1	2,954.4	705.7	658.4	1,329.9	952.1	234.9	69.9	12,306.0
TOTAL CASH TRANSFERS	44.5	9.6	86.3	63.2	832.4	1,351.5	118.9	110.4	339.1	431.7	6.5	4.5	3,396.5
13.5 Personal Income Tax Point	2.8	.6	5.2	3.6	59.3	109.3	10.2	9.4	52.0	36.5	.9	.3	290.2
1.0 Corporate Income Tax Point	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contracting-out Tax Transfer	-	-	-	-	476.2	-	-	-	-	-	-	-	476.2
4.5 Personal Income Tax Points for EPF	-	-	-	-	268.0	-	-	-	-	-	-	-	268.0
5.0 Personal Income Tax Points for CAP	-	-	-	-	161.6	-	-	-	-	-	-	-	161.6
3.0 Personal Income Tax Points for	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Youth Allowance	67.3	10.2	89.5	66.8	1,797.5	1,460.8	129.1	119.6	391.1	468.2	7.4	4.8	4,592.5
TOTAL TAX TRANSFERS	701.6	177.3	908.4	799.1	5,434.6	4,415.2	834.8	578.2	1,124.0	1,470.3	242.3	76.7	16,898.5
TOTAL CASH PLUS TAX TRANSFERS	651	691	526	548	262	-	292	65	-	-	-	-	-
Fiscal Equalization - Dollars per capita	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* Amount too small to be expressed.
** Distribution not available.

APPENDIX B

FEDERAL TRANSFERS TO THE PROVINCES AND MUNICIPALITIES

1947-48 to 1980-81

Tables B-1 and B-2 present a summary of federal transfers to the provinces and municipalities over the post-war period. Data for the years 1947-48 to 1978-79 are from the Public Accounts of Canada. Data for 1979-80 and 1980-81 are from the Main Estimates. Payments under the Tax Rental Agreements (1947-48 to 1971-72) are included. However payments under the Tax Collection Agreements (1962-63 to the present) do not appear in the table since they are provincial own-source revenues. Nor are transfers to Territorial Governments included. Payments may appear in years beyond the expiry of a program due to adjustments in respect of prior years.

TABLE B-1
FEDERAL TRANSFERS TO THE PROVINCES AND MUNICIPALITIES
1947-48 TO 1980-81
(\$ Millions)

Fiscal Year	Cash Payments										Tax Transfers					Tax Rental Payments		
	Statu- tory Sub- sidies	Revenue Guaran- tee	Equali- zation	Municipal Grants	Hospital Insurance	Medicare	Health Care	Extended Health Care	Voca- tional Training	Univer- sity Grants	Post- secondary Education	Welfare Includ- ing CAP	Other Cash Payments	Total Cash Pay- ments	Contra- cting	Post- secondary Education Financing	Total Cash Tax Trans- fers	
1947-48	17.1	-	-	2.9	-	-	-	-	-	-	-	59.1	11.3	90.4	-	-	90.4	112.5
1948-49	17.1	-	-	3.7	-	-	-	-	-	-	-	66.8	22.0	109.6	-	-	109.6	84.4
1949-50	23.7	-	-	4.7	-	-	-	-	4.7	-	-	90.8	20.2	143.2	-	-	143.2	76.9
1950-51	23.2	-	-	4.6	-	-	-	-	4.1	-	-	103.6	41.8	180.7	-	-	180.7	94.1
1951-52	26.6	-	-	3.7	-	-	-	-	4.2	7.0	-	84.5	40.9	168.9	-	-	168.9	96.9
1952-53	25.8	-	-	4.4	-	-	-	-	4.9	5.1	-	22.2	43.9	108.7	-	-	108.7	308.6
1953-54	24.9	-	-	6.8	-	-	-	-	4.4	5.2	-	23.1	47.6	115.5	-	-	115.5	309.2
1954-55	24.3	-	-	7.3	-	-	-	-	4.4	5.4	-	24.1	54.5	123.5	-	-	123.5	327.4
1955-56	23.8	-	-	7.9	-	-	-	-	4.3	5.5	-	29.5	55.3	133.1	-	-	133.1	319.6
1956-57	22.8	-	-	6.6	-	-	-	-	4.7	16.0	-	38.4	68.0	166.2	-	-	166.2	365.9
1957-58	22.0	136.0	-	17.5	-	-	-	-	4.8	16.6	-	48.1	95.4	347.8	-	-	347.8	213.9
1958-59	35.2	168.4	-	7.7	-	54.7	-	-	8.1	25.5	-	74.1	117.2	513.8	-	-	513.8	249.0
1959-60	28.7	208.0	-	4.8	-	150.6	-	-	8.4	26.1	-	90.9	130.6	670.7	-	-	670.7	278.7
1960-61	28.7	214.0	-	24.6	-	188.9	-	-	8.7	19.0	-	102.8	137.4	728.3	-	-	728.3	289.7
1961-62	31.5	189.7	-	24.9	-	283.2	-	-	35.9	19.4	-	143.5	147.0	881.5	-	-	881.5	312.6
1962-63	31.5	211.6	-	10.0	-	335.8	-	-	207.5	26.3	-	159.5	139.8	1,151.4	-	-	1,151.4	25.7
1963-64	31.6	202.4	-	9.9	-	391.3	-	-	136.5	26.8	-	172.2	160.7	1,163.1	-	-	1,163.1	10.5
1964-65	31.6	261.6	-	9.7	-	433.0	-	-	97.2	27.3	-	182.4	229.3	1,308.3	-	-	1,308.3	40.9
1965-66	31.6	310.0	-	6.4	-	354.5	-	-	158.9	27.6	-	153.4	271.5	1,351.1	-	-	1,351.1	43.7
1966-67	31.6	370.5	-	6.0	-	383.7	-	-	232.3	70.9	-	189.7	317.4	1,640.5	-	-	1,640.5	54.0
1967-68	31.7	547.6	-	6.7	-	435.1	-	-	193.1	-	-	342.6	283.2	1,988.8	-	-	1,988.8	55.4
1968-69	31.7	566.1	-	20.8	-	550.3	-	-	276.6	-	-	382.8	324.1	2,229.7	-	-	2,229.7	59.7
1969-70	31.8	683.3	-	23.6	-	624.9	-	-	301.4	-	-	395.6	293.2	2,584.3	-	-	2,584.3	59.9
1970-71	31.8	899.2	-	23.9	-	688.1	-	-	388.3	-	-	518.7	458.9	3,461.6	-	-	3,461.6	63.5
1971-72	33.8	1,069.6	-	24.3	-	823.5	-	-	450.5	-	-	624.3	544.5	4,181.4	-	-	4,181.4	65.9
1972-73	33.7	1,173.8	-	80.0	-	1,019.5	-	-	481.1	-	-	677.6	275.5	4,435.2	-	-	4,435.2	12.4
1973-74	33.8	1,500.1	-	25.9	-	1,073.2	-	-	483.1	-	-	717.6	454.5	5,071.7	-	-	5,071.7	3.1
1974-75	33.8	1,795.0	-	26.7	-	1,360.3	-	-	503.6	-	-	976.3	488.3	6,488.2	-	-	6,488.2	3.7
1975-76	33.8	1,956.5	-	31.8	-	1,754.7	-	-	535.0	-	-	1,279.2	461.7	7,383.0	-	-	7,383.0	-
1976-77	33.8	2,169.3	-	38.5	-	2,007.2	-	-	648.7	-	-	1,490.0	592.4	9,012.5	-	-	9,012.5	-4.9
1977-78	34.0	2,521.2	-	45.9	-	1,754.0	-	-	1,095.5	-	-	1,396.2	706.4	9,378.2	-	-	9,378.2	-
1978-79	34.0	2,632.4	-	100.4	-	2,252.7	-	-	1,365.4	-	-	1,523.4	737.1	10,235.3	-	-	10,235.3	-
1979-80	34.1	2,793.5	-	110.3	-	2,432.6	-	-	1,532.3	-	-	1,737.0	671.5	11,041.8	-	-	11,041.8	-
1980-81	34.1	3,313.7	-	107.3	-	2,582.1	-	-	1,621.0	-	-	1,893.8	705.2	12,001.2	-	-	12,001.2	-

TABLE B-2
OTHER CASH PAYMENTS TO THE PROVINCES AND MUNICIPALITIES
1947-48 TO 1980-81
(\$ Millions)

Fiscal Year	Agriculture	Health	Transportation	Economic Development	Municipal Winter Works	Bilingualism in Education	Youth Allowance Recovery	1971 Undistributed Income on Hand	Natural Resources & Environment	Miscellaneous	Total
1947-48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.3	11.3
1948-49	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22.0	22.0
1949-50	2.5	13.1	-	-	-	-	-	-	-	20.2	20.2
1950-51	1.7	19.0	7.1	4.0	-	-	-	-	-	41.8	41.8
1951-52	1.3	24.7	14.0	-	-	-	-	-	-	40.9	40.9
1952-53	1.0	27.3	13.4	1.9	-	-	-	-	-	43.9	43.9
1953-54	1.1	29.5	13.8	2.8	-	-	-	-	-	47.6	47.6
1954-55	.9	32.0	18.5	2.2	-	-	-	-	-	54.5	54.5
1955-56	.8	33.7	16.5	3.1	-	-	-	-	-	55.3	55.3
1956-57	.9	36.4	27.0	2.7	-	-	-	-	-	68.0	68.0
1957-58	1.0	34.6	51.0	4.3	-	-	-	-	-	95.4	95.4
1958-59	1.9	45.9	53.7	3.7	.2	-	-	-	-	117.2	117.2
1959-60	6.7	46.0	56.7	15.3	6.6	-	-	-	-	130.6	130.6
1960-61	3.8	47.9	54.2	17.9	8.9	-	-	-	-	137.4	137.4
1961-62	5.2	49.0	40.9	21.5	24.2	-	-	-	-	167.0	167.0
1962-63	4.7	50.3	33.7	23.5	27.0	-	-	-	-	139.8	139.8
1963-64	6.2	53.3	44.2	25.5	26.6	-	-	-	-	160.7	160.7
1964-65	10.8	56.3	80.6	26.0	42.7	-	9.5	-	-	229.3	229.3
1965-66	20.3	43.5	94.0	28.9	41.0	-	-4.9	-	-	271.5	271.5
1966-67	27.8	46.3	103.9	34.3	37.5	-	-4.1	-	-	317.4	317.4
1967-68	3.4	77.2	93.2	44.5	30.3	-	-18.8	-	-	283.2	283.2
1968-69	5.4	68.2	60.3	45.5	21.4	-	-16.8	-	-	324.1	324.1
1969-70	5.3	56.4	40.5	90.0	.4	-	-22.8	-	-	293.2	293.2
1970-71	4.3	34.5	46.5	160.4	-	-	-27.5	-	-	438.9	438.9
1971-72	4.5	23.9	3.4	181.1	-	73.3	-32.0	-	-	544.5	544.5
1972-73	5.8	43.8	11.0	117.1	-	66.1	-39.4	-	-	275.5	275.5
1973-74	20.3	39.2	.6	147.0	-	88.1	-53.1	3.1	2.6	434.5	434.5
1974-75	37.7	33.6	23.9	231.6	-	91.3	-89.6	16.8	13.4	488.3	488.3
1975-76	55.4	22.3	33.2	299.8	-	111.5	-110.2	16.0	13.1	461.7	461.7
1976-77	66.0	24.0	92.3	287.4	-	162.8	-130.3	15.6	53.0	592.4	592.4
1977-78	77.1	22.1	73.6	369.1	-	222.1	-122.5	15.3	18.3	706.4	706.4
1978-79	80.9	41.4	80.8	388.9	-	209.6	-131.3	16.8	34.1	757.1	757.1
1979-80	70.0	7.5	51.4	317.0	-	180.3	-142.1	16.5	45.5	674.5	674.5
1980-81	76.0	17.3	24.2	280.5	-	178.6	-161.6	45.0	57.4	703.2	703.2

APPENDICE «11A:1»

LES ACCORDS FISCAUX
ENTRE LE GOUVERNEMENT FEDERAL ET LES PROVINCES

Direction des relations fédérales-provinciales
et de la politique sociale,
Ministère des Finances

Le 16 octobre 1980

LES ACCORDS FISCAUX

ENTRE LE GOUVERNEMENT FEDERAL ET LES PROVINCES

Le but de ce document est de décrire les principales caractéristiques des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ce document étudie d'abord le rôle du gouvernement fédéral dans la fédération et quelques-unes des questions fondamentales du fédéralisme fiscal. Il présente une description du partage des recettes entre les gouvernements locaux/provinciaux et le gouvernement fédéral au Canada. On décrit ensuite les trois composantes fondamentales des accords fiscaux actuels - soit les Accords de perception fiscale, le Programme de péréquation et le Financement des programmes établis.

L'Annexe A présente des informations supplémentaires sur les accords fiscaux incluant les prévisions des paiements du gouvernement fédéral à l'égard de chaque province au cours de 1980-1981. L'Annexe B contient un tableau illustrant la croissance et l'évolution des accords fiscaux au cours de la période d'après-guerre.

Rôle du gouvernement fédéral au Canada

Avant d'aborder l'étude des questions fondamentales du fédéralisme fiscal et des caractéristiques principales des accords fédéraux-provinciaux, il convient de se pencher brièvement sur le rôle du gouvernement fédéral dans la fédération canadienne. Le gouvernement fédéral se voit évidemment assigner de nombreuses responsabilités en vertu de l'Article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

Toutefois, à titre de gouvernement central de la fédération, ses responsabilités visant à assurer l'unité de tous les Canadiens vont au-delà de la prestation de biens et de services déterminés.

Les liens qui unissent les habitants d'un pays sont à la fois concrets et intangibles. Il est important que les Canadiens puissent exprimer clairement les liens émotifs qui les relient, particulièrement parce qu'il est souvent impossible de le faire de façon adéquate dans le cadre de la législation et des accords gouvernementaux qui lient officiellement le peuple canadien à leurs gouvernements. En ce qui a trait aux liens économiques, il y a peut-être trois façons dont les Canadiens sont unis par des politiques et des mesures prises par le gouvernement fédéral.¹

Premièrement, le Canada constitue une union économique et, afin de fonctionner de façon efficace, il est important que les divers facteurs économiques - les citoyens, les biens, les services et les capitaux - puissent circuler librement dans le pays. Le gouvernement fédéral peut vouloir imposer des barrières tarifaires ou non tarifaires à ses frontières, mais il est important que de telles barrières ne soient pas imposées à l'intérieur des frontières du Canada. Le gouvernement fédéral a donc cette importante responsabilité qui est de s'assurer que des barrières ne soient pas élevées aux frontières des

1. Pour obtenir une description des avantages économiques du fédéralisme, consulter le chapitre 2 de l'ouvrage intitulé "Réalités économiques de la Confédération" (Montréal: Institut de recherche C.D. Howe, 1980) de Judith Maxwell et Caroline Pestieau.

provinces ou à tout autre endroit où elles pourraient empêcher la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux à travers le pays. Ces barrières peuvent provenir des politiques discriminatoires mises de l'avant par des gouvernements provinciaux et parfois même par le gouvernement fédéral. Au cours des dernières années, on a relevé de nombreux exemples de telles politiques discriminatoires.²

Mais le Canada est plus qu'une union économique et le second rôle important de son gouvernement est de maintenir un certain équilibre dans l'activité économique et le bien-être dans l'ensemble du pays et d'introduire des politiques appropriées au besoin. Ces politiques se présentent sous diverses formes. Le gouvernement a été, et devrait continuer à être, le principal responsable de la redistribution des richesses entre les Canadiens. Cette redistribution s'effectue au moyen d'un régime d'impôt progressif et de paiements divers versés aux personnes comme les prestations de vieillesse, les allocations familiales, l'assurance-chômage, et les paiements aux provinces destinés à financer les programmes de bien-être.

2. Voir, pour exemple, l'ouvrage d'A.E. Safarian Ten Markets or One? Regional Barriers to Economic Activity in Canada (Toronto: Conseil économique de l'Ontario, 1980) et le document de travail publié par le gouvernement du Canada intitulé "Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne" (Ministère des approvisionnements et services, Ottawa, 1980).

Le gouvernement du Canada voit également au maintien d'un certain équilibre dans l'emplacement de l'activité industrielle par l'entremise de programmes comme ceux du ministère de l'Expansion économique régionale. A ces programmes se rajoutent certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu et les actions d'organismes comme la Banque fédérale de développement et la Société centrale d'hypothèques et de logement du Canada. Ces mesures, destinées à réaliser une redistribution et un équilibre régional, impliquent à la fois le gouvernement fédéral, les contribuables canadiens et les industries canadiennes.

Le gouvernement fédéral voit aussi à assurer un certain équilibre dans la prestation des services gouvernementaux relevant de la responsabilité des gouvernements provinciaux. Le principal programme visant cet équilibre est le programme de péréquation. Il est important de bien distinguer entre l'objectif de ce programme et ceux des programmes destinés à redistribuer les richesses entre les particuliers ou à influencer l'emplacement de l'activité industrielle.

Le troisième rôle du gouvernement fédéral est d'encourager et de faciliter la mise en oeuvre de projets importants qui renforcent la société et l'économie canadiennes et font la fierté des Canadiens qui peuvent tous participer à la réalisation de ces projets. Le développement de l'Ouest et du Nord, l'établissement du transport transcontinental et des systèmes de communication constituent de bons exemples des importants projets d'expansion économique auxquels ont pris part les Canadiens par le passé. Dans le domaine social, les gouvernements fédéral et provinciaux ont établi de concert un système

enviable d'assurance-hospitalisation et d'assurance-santé, un système de bien-être social, un régime de pensions pour les citoyens du troisième âge, et ont partagé les coûts de l'éducation postsecondaire.

Questions fondamentales du fédéralisme fiscal

Les questions se rapportant au fédéralisme fiscal traitent plutôt des rapports entre les gouvernements fédéral et provinciaux qu'entre le gouvernement fédéral et les citoyens ou le secteur privé. Les objectifs des divers aspects des accords fiscaux se retrouvent dans les rôles fondamentaux du gouvernement fédéral mentionnés plus tôt. Il est important, toutefois, de souligner que les accords fiscaux relient les gouvernements entre eux, et il importe de faire une différence entre la nature de ces relations et de certaines autres activités menées par le gouvernement fédéral dans l'exercice de ses fonctions.

Les points fondamentaux des accords fiscaux fédéral-provinciaux sont les mêmes pour toutes les fédérations. Il est inévitable que l'existence de deux paliers de gouvernement autonomes dans le cadre d'une Constitution suscite un certain nombre de problèmes qui doivent être résolus soit en vertu de la Constitution, soit en vertu de certains accords institutionnels.

Le premier de ces problèmes est de mettre sur pied un système en vertu duquel chacun des gouvernements pourra financer les responsabilités qu'il doit assumer en vertu de la Constitution. Il faut alors que les

diverses sources de recettes auxquelles ont accès les gouvernements soient divisées de façon appropriée entre les deux niveaux de gouvernements, et qu'il existe une certaine harmonisation dans l'utilisation de ces sources afin que l'ensemble du fardeau fiscal sur tout groupe de contribuables ne soit ni en déséquilibre, ni injuste. Les questions générales du partage des recettes entre les gouvernements provinciaux et fédéral, ou les dispositions selon lesquelles chaque niveau de gouvernement a accès à des sources de recettes suffisantes, font l'objet d'une discussion dans la partie qui suit.

La deuxième question fondamentale du fédéralisme fiscal a été mentionnée précédemment. Les gouvernements provinciaux des régions à faible revenu doivent être en mesure d'offrir à leurs habitants des services publics raisonnablement semblables à ceux dont bénéficient les contribuables des régions plus riches sans qu'il ne soit nécessaire de fixer des taux d'imposition trop élevés. Le programme de péréquation est le moyen actuellement utilisé par le gouvernement fédéral pour parvenir à cette fin.

Lorsque les gouvernements régionaux dans une fédération sont responsables de programmes qui ont une incidence sur le bien-être de la population, ou sur la mobilité des citoyens comme l'éducation, le bien-être social, la santé, les soins hospitaliers et les programmes de transport, le gouvernement fédéral peut juger approprié de tenter d'atteindre des normes nationales ou d'établir des dispositions communes d'admissibilité. Par le passé, le gouvernement fédéral a agi ainsi en mettant sur pied des programmes conditionnels de partage des coûts en

vertu desquels il a décidé de partager avec les provinces le coût d'un programme en particulier si certaines conditions étaient respectées. En vertu des accords de 1977 sur le financement des programmes établis, les contributions versées aux provinces pour certains programmes importants dont les coûts étaient partagés, ne sont plus reliées aux dépenses des provinces. Cette mesure a fait disparaître plusieurs des critiques exprimés par les provinces à l'égard de ces programmes conditionnels dont notamment l'interférence avec les priorités budgétaires provinciales et l'exigence de fournir des renseignements précis sur les programmes et les dépenses. Toutefois, d'autres inquiétudes ont surgi suite à ces nouvelles dispositions. Entre autres, on a craint que ces dispositions risquaient d'affecter le maintien des normes nationales dans le domaine des soins de la santé, et M. le juge Hall a été chargé de faire étude et de faire rapport au sujet du fonctionnement du système national de santé.³ Les accords relatifs aux financement des programmes établis sont décrits de façon plus détaillée ci-dessous.

Une autre question fondamentale soulevé par le fédéralisme est l'harmonisation des politiques économiques et fiscales des deux niveaux de gouvernement. Il est possible que les politiques d'un niveau du gouvernement soient contrecarrées dans une certaine mesure

3. Examen des services de santé 1970 - Le programme de santé national et provincial du Canada pour les années 1980 - le 29 août 1980.

par des politiques de l'autre niveau. C'est pour cette raison que les ministres des Finances se rencontrent depuis plus de quinze ans avant le début de chaque exercice financier afin de comparer leur évaluation des perspectives de l'économie pour l'année qui vient, de la situation fiscale en général et leurs plans en ce qui a trait aux emprunts.

Le Canada a enregistré un grand succès dans un secteur particulier, soit celui de l'harmonisation des politiques dans le domaine de l'impôt sur le revenu. Cette harmonisation a été rendu possible par les accords de perception fiscale entre le Canada et neuf des gouvernements provinciaux. Les gouvernements provinciaux qui participent à ces accords acceptent le régime d'imposition fédéral comme base de leurs impôts sur le revenu des particuliers et des corporations. Les contribuables de ces provinces n'ont donc à remplir qu'une seule formule de déclaration d'impôt sur le revenu. Le point le plus important de cet accord est peut-être que les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu d'une formule en vertu de laquelle le revenu des particuliers et des corporations est réparti entre les provinces afin qu'aucun élément de revenu ne soit imposé par plus d'une province, et que tout revenu faisant l'objet d'imposition par le gouvernement fédéral le soit par au moins une province. En effet, on pourrait soutenir que ces dispositions sont tellement efficaces que les Canadiens les prennent comme acquises et ne reconnaissent pas assez leur importance. Il n'y a qu'à comparer la situation des Canadiens à celle des Américains pour se rendre compte que les Canadiens sont très favorisés à cet égard. Toutefois, on sent quelques pressions à

l'égard de ces dispositions depuis quelques années. Une discussion plus détaillée des accords de perception fiscale est présentée plus loin.

Partage des recettes au Canada

Au cours de la période d'après-guerre, les discussions touchant "le partage des recettes" ont été au centre des discussions fédérales-provinciales sur les questions fiscales. D'un côté, les provinces soutenaient de façon générale qu'elles n'avaient pas eu suffisamment accès à des sources de recettes pour satisfaire leurs responsabilités sans cesse croissantes, ou que le gouvernement fédéral ne leur laissait pas d'espace dans le cas de certaines autres. De l'autre côté, le gouvernement fédéral soutenait qu'il devait conserver un niveau approprié du volume des recettes et des dépenses gouvernementales pour gérer l'économie canadienne de façon adéquate.

Les provinces ont évidemment accès à toutes formes d'imposition directe, dont l'impôt sur le revenu. Bien qu'elles soient dans l'impossibilité d'imposer une taxe de vente indirecte comme la taxe de vente des manufacturiers, elles peuvent imposer des taxes de vente au détail et d'autres taxes à la consommation, et elles le font. Comme résultat, le domaine de l'impôt sur le revenu et des taxes de consommation est partagé maintenant, de façon assez égale, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et locaux (Tableau 1). Le gouvernement fédéral exerce évidemment l'entière juridiction sur les tarifs, et le domaine de l'impôt foncier relève des gouvernements locaux. Etant

donné que les gouvernements provinciaux possèdent les ressources naturelles, ils sont en mesure d'en tirer des revenus provenant de droits, de baux d'exploration et de mise en valeur, et des impôts sur la production.

TABLEAU 1
PARTAGE DES RECETTES AU CANADA
1979
(Selon les comptes nationaux)

Source des recettes	Montant (Millions de dollars)	Part du fédéral (%)	Part des gouvernements provin- ciaux-locaux (%)
Impôt sur le revenu des particuliers	27,168	58.6	41.4
Impôt sur le revenu des corporations	10,371	69.1	30.9
Taxe de vente	12,875	39.0	61.0
Douanes et accise	3,910	100.0	0.0
Ressources naturelles	5,674	12.7	87.3
Impôts fonciers	8,610	0.0	100.0
Autre	<u>26,152</u>	<u>41.3</u>	<u>58.7</u>
Total des recettes	94,760	45.9	54.1
Parts après les transferts intergouvernementaux		33.5	66.5

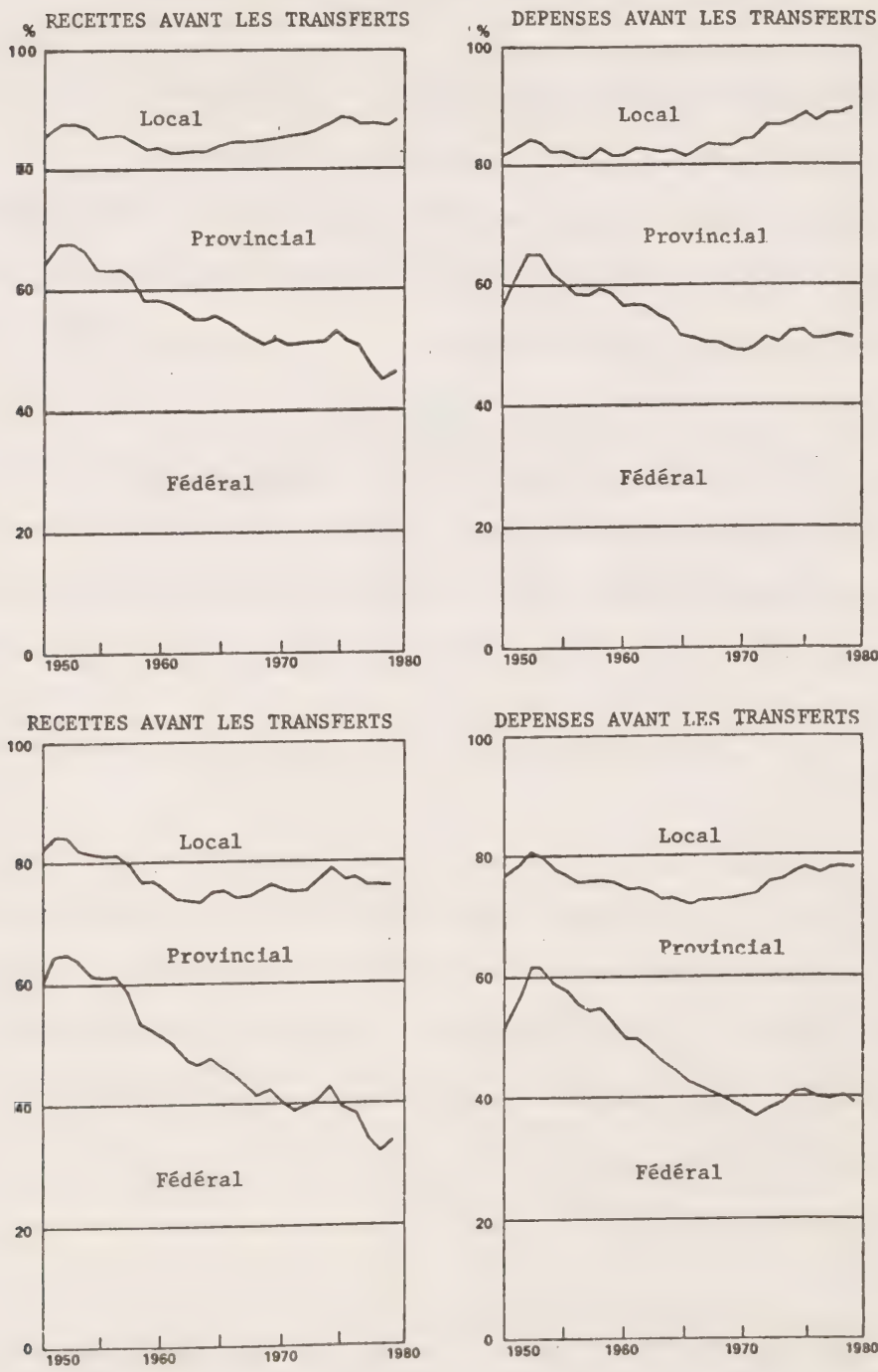
Les discussions sur le partage des recettes portent souvent sur la comparaison des parts des divers niveaux du gouvernement exprimées en pourcentage du total des recettes ou des dépenses (avant ou après les transferts aux autres niveaux du gouvernement). Le graphique 1 illustre la façon dont ces parts ont varié au cours des trois dernières

décennies. Les parts fédérales des recettes et des dépenses avant les transferts aux autres niveaux du gouvernement (partie supérieur du Graphique 1) sont passées de 65% a début des années 1950 à environ 45% dans le cas des recettes et juste au-dessus de 50% dans le cas des dépenses au cours des dernières années. (La différence entre la part des recettes du fédéral et la part des dépenses du fédéral est due aux déficits importants enregistrés par le gouvernement fédéral depuis quelques années.)

Le gouvernement fédéral effectue des transferts importants aux gouvernements provinciaux. Ainsi, lorsqu'on examine les parts de recettes ou de dépenses après les transferts aux autres gouvernements, la part du gouvernement fédéral baisse. Comme on peut le voir à la partie inférieur du graphique 1, les recettes du gouvernement fédéral après les transferts, exprimées en pourcentage des recettes globales gouvernementales sont passées de 65% au début des années 50 à un peu plus 30% en 1979. La baisse dans la part fédérale des dépenses après les transferts n'est pas aussi accentuée en raison du déficit des dernières années, mais elle a tout de même diminué, passant d'un peu plus de 60% au début des années 50 à près de 40% au cours des dernières années.

Ce changement dans la part des dépenses provient principalement de la croissance rapide des dépenses publiques dans le cas des responsabilités assignées aux provinces par l'Acte de l'Amérique du nord britannique, plus précisément dans le domaine de la santé, de l'éducation, du bien-être, ainsi que des services municipaux et de transport. Les provinces ont établi de nouveaux impôts et ont augmenté les taux

GRAPHIQUE 1
RECETTES ET DEPENSES PAR NIVEAU DE GOUVERNEMENT



Les transferts entre paliers sont soustraits des recettes et dépenses des gouvernements qui effectuent les paiements et sont ajoutés aux dépenses et aux recettes des gouvernements bénéficiaires.

Source: Statistique Canada - Comptes nationaux des revenus et dépenses.

d'impôt tout au cours de la période après-guerre, afin de pouvoir financer leurs dépenses sans cesse croissantes.

Au cours des années 1950 et 1960, le gouvernement fédéral a vu qu'il avait un rôle important à jouer afin d'assurer la mise en oeuvre de structures et de programmes importants sur le plan national en matière de transport, de santé et de bien-être. La route transcanadienne, les programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie et le régime d'assistance publique du Canada constituent certaines des importantes réalisations de ces décennies au niveau national. La croissance des dépenses provinciales a donc été stimulée par les divers accords de partage des coûts introduits au fur et à mesure que le gouvernement fédéral mettait sur pied des programmes nationaux dans ces domaines et qu'il aidait les provinces à financer leurs propres programmes.

Afin d'atteindre un meilleur équilibre dans la position fiscale des gouvernements provinciaux entre eux et comparativement au gouvernement fédéral, ce dernier a laissé aux provinces une plus grande part dans divers domaines d'imposition, particulièrement en matière d'impôt sur le revenu des particuliers, et a mis sur pied le programme de péréquation.

Il s'agit là de certaines des facteurs qui ont apporté ces changements dans les parts de recettes et de dépenses décrites au graphique n° 1. On peut certainement se demander si ces tendances se poursuivront. De simples extrapolations suggèrent que le rôle du

gouvernement fédéral dans la société et l'économie canadiennes sera considérablement réduit si ces tendances passées se poursuivent. Toutefois, selon un certain nombre de facteurs, il semble que ce ne sera pas le cas. Par exemple, les principaux programmes sociaux mis sur pied en réaction à la crise lorsque cela a été possible après la deuxième guerre mondiale, sont complétés. De plus, il semble maintenant que, pour un certain temps, tous les gouvernements tenteront de restreindre leurs dépenses.⁴

Il est aussi possible d'étudier l'importance relative des divers paliers du gouvernement dans l'économie en examinant les dépenses (après et avant les transferts effectués vers les autres gouvernements) de chaque palier du gouvernement en pourcentage du PNB. Le graphique 2 indique que les dépenses du gouvernement en pourcentage du PNB ont augmenté de façon constante depuis 1950, et se chiffrent actuellement à près de 40% du PNB. Les dépenses fédérales avant les transferts sont passées de moins de 15% du PNB en 1950 à plus de 20% au cours des dernières années. Cependant, si l'on tient compte des transferts aux autres gouvernements, les dépenses du gouvernement fédéral se sont continuellement maintenues autour de 15% du PNB au cours des trois dernières décennies. Au cours de cette même période, les dépenses des gouvernements provinciaux à la fois avant et après les transferts entre gouvernements sont passées de 5% du PNB à environ 15%. Les dépenses des gouvernements locaux avant les transferts des autres

4. Pour plus de précisions sur ces questions, consulter le document de Gérard Veilleux. "Intergovernmental Canada: government by conference? A fiscal and economic perspective". Canadian Public Administration Vol. 23 (Printemps 1980) pages 33-59.

gouvernements se sont maintenues à environ 5% du PNB au cours des trois dernières décennies. Si l'on tient compte des transferts des autres gouvernements, l'importance des dépenses des gouvernements locaux a augmenté légèrement passant de 5% du PNB à moins de 10% au cours des dernières années.

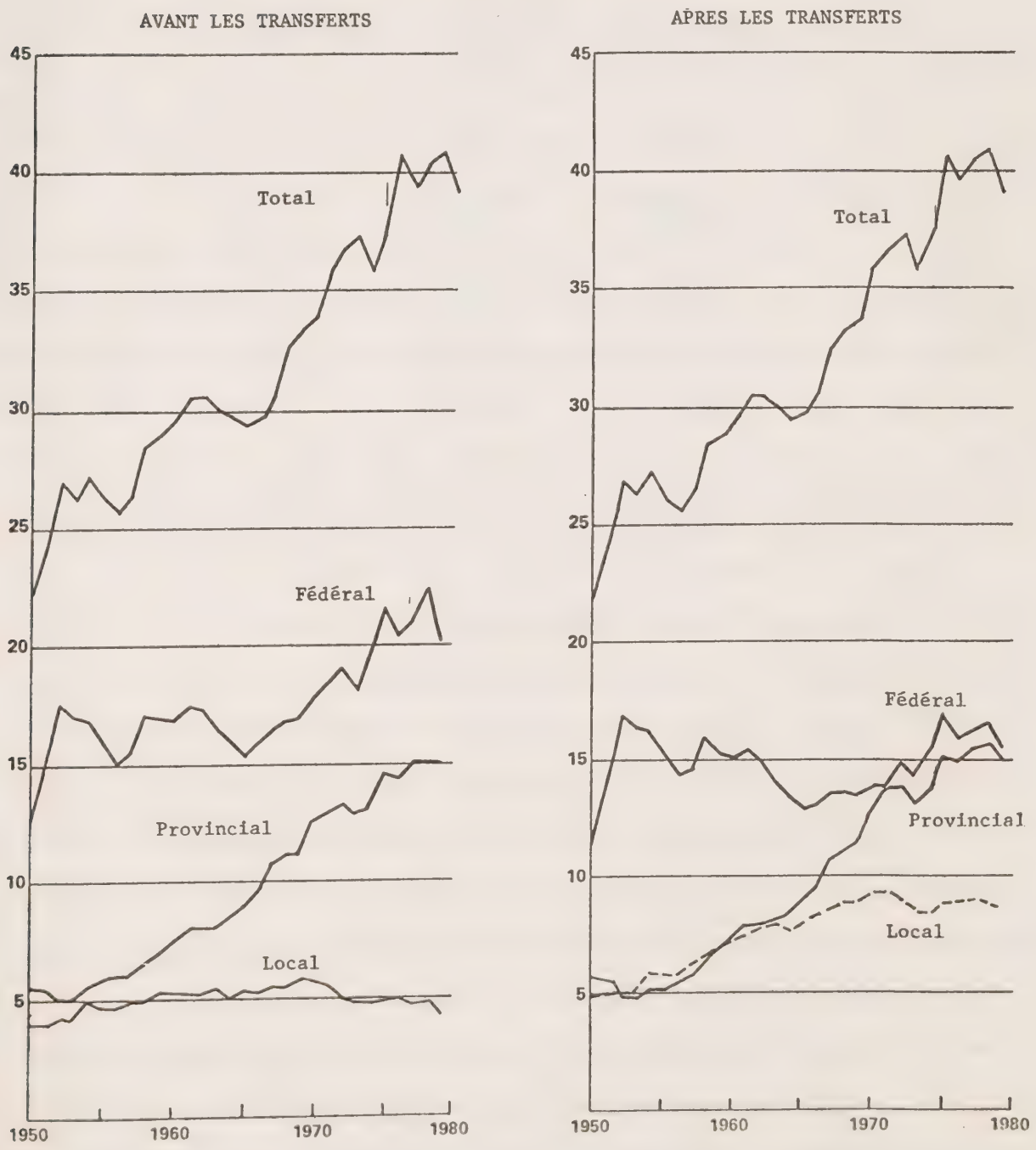
Le tableau 2 montre une autre facette du partage des recettes et présente des données sur l'importance des montants de transferts versées aux provinces par le gouvernement fédéral. Outre les montants absolus, ce tableau montre pour chaque province, le pourcentage des recettes totales provenant de ces transferts et le montant par habitant. Bien que ces données soient celles de 1978, les pourcentages ne seraient pas considérablement différents pour 1979 et 1980.

Accords de perception fiscale

Tout juste avant la deuxième guerre mondiale, le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et certains gouvernements municipaux levaient des impôts sur le revenu avec peu d'harmonie, c'est-à-dire qu'il y avait une coordination très limitée des assiettes d'impôt et de la répartition du revenu imposable par province. Conséquemment, certaines catégories de revenu étaient imposables à des taux excédant 100%, alors que d'autres catégories évitaient l'imposition. Cette période d'avant-guerre a été appelée "période de jungle ou de fouillis fiscal."

GRAPHIQUE 2

DEPENSES PAR PALIER DE GOUVERNEMENT
POURCENTAGE DU PNB



Source: Statistique Canada - Comptes nationaux de revenus et de dépenses.

TABLEAU 2
TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT FEDERAL AUX PROVINCES
1978
(Selon les comptes nationaux)

Province	Paiements ⁽¹⁾ (millions de \$)	Recettes totales (millions de \$)	Paiements en pourcentage des recettes totales (%)	Paiements par ha- bitant (\$)
Terre-Neuve	579	1,157	50.0	1,018
I.P.E.	143	242	59.1	1,172
Nouvelle-Ecosse	697	1,437	48.5	829
Nouveau-Brunswick	610	1,219	50.0	878
Québec	3,347 ⁽¹⁾	12,863	26.0	533
Ontario	2,428	12,698	19.1	286
Manitoba	612	1,616	37.9	593
Saskatchewan	409	2,003	20.4	432
Alberta	627	6,067	10.3	322
Colombie-Britannique	806	4,864	16.6	319
Total	10,258	44,166	23.2	438

(1) Les paiements ne comprennent pas le transfert d'impôt à l'égard du financement des programmes établis à toutes les provinces d'environ \$3.2 milliards. Les paiements au Québec ne tiennent pas compte du transfert d'impôt spécial de près de \$610 millions.

Source: Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux.

L'année 1941 a vu la naissance des accords de location de domaines fiscaux. Ces accords visaient avant tout à faire en sorte que le gouvernement fédéral ait accès aux recettes nécessaires à financer la guerre. En vertu de ces accords, les gouvernements provinciaux et leurs municipalités se sont retirés des impôts sur le revenu, laissant ce domaine complètement au gouvernement fédéral. En retour, le gouvernement fédéral a effectué des "paiements de location de domaines fiscaux" aux provinces. Ces accords ont été renégociés au cours de trois périodes de cinq ans consécutives jusqu'à ce qu'ils soient remplacées, en 1962, par les accords de perception fiscale

actuels. (La location des droits successoraux s'est poursuivie jusqu'à ce que le gouvernement fédéral abolisse l'impôt sur les biens transmis par décès en 1972.)

Les dispositions de location avaient garanti l'occupation du champ de l'impôt sur le revenu par le gouvernement fédéral seul tout en maintenant l'accès des provinces aux recettes de cette source croissante, et avaient eu l'avantage de résoudre les problèmes du "fouillis fiscal" de la période d'avant-guerre. Toutefois, ces accords empêchaient les provinces participantes d'avoir une certaine flexibilité à l'égard d'une source principale de recettes. De plus, le gouvernement fédéral s'inquiétait d'être vu comme la seule autorité d'imposition lorsqu'en fait les provinces recevaient une part considérable des recettes fiscales "fédérales" sous forme de paiements de location.

Les accords de perception fiscale ont été perçus comme une solution à ces deux problèmes. En vertu des accords de perception, chaque province, tout comme le gouvernement fédéral, établit sa propre législation en matière d'impôt sur le revenu et établit son propre taux. Le gouvernement fédéral passe ensuite une entente avec la province en vertu de laquelle il percevra l'impôt au nom de la province si la province accepte de satisfaire à certaines conditions. A l'origine, la condition première était que les assiettes d'impôt telles que définies dans la Loi de l'impôt sur le revenu fédéral (c'est-à-dire l'impôt fédéral de base dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers et le revenu imposable des corporations dans le cas de

l'impôt sur le revenu des sociétés) soient utilisées par toutes les provinces participant à une entente de perception. Etant donné que l'impôt provincial sur le revenu des particuliers était levé sur l'impôt fédéral payable, la progressivité de l'impôt provincial et fédéral total était identique dans toutes les provinces qui avaient conclu l'accord. Pour ce faire, le gouvernement fédéral avait préparé une Loi de l'impôt sur le revenu provincial "type" reflétant la législation fédérale. De nos jours, les provinces participantes doivent encore utiliser une assiette de l'impôt qui soit la même dans chaque province et conforme à ce qui est défini dans la loi fédérale. Toutefois, l'exigence de la progressivité uniforme a été rendue moins rigoureuse avec l'établissement de divers crédits d'impôt provinciaux et d'autres mesures spéciales, que le gouvernement fédéral a accepté d'administrer au nom des provinces.

Les accords de perception fiscale offrent de nombreux avantages. D'abord, en permettant au contribuable de ne remplir qu'une formule de déclaration, sa tâche s'en trouve facilitée. Deuxièmement, le fait qu'un seul organisme soit chargé de la perception fiscale, tout en permettant l'accès aux gouvernements fédéral et provinciaux, est efficace au point de vue administratif. Troisièmement, les accords de perception fiscale exigent que les provinces adoptent une formule de répartition commune pour répartir le revenu imposable par province. Ceci assure que les éléments de revenu n'échapperont pas à l'imposition mais ne seront pas imposés par plus d'une province sans que l'on ne reconnaisse l'impôt payé dans une autre juridiction.

Quatrièmement, l'harmonie de l'assiette de l'impôt permet aux contribuables de prendre des décisions économiques sans avoir à étudier les différences qui pourraient exister entre les structures d'impôt sur le revenu des régimes provinciaux.

Toutefois, certains sont d'avis que le système de perception fiscale enfreint la liberté des provinces et limite leur flexibilité dans la détermination de politiques fiscales provinciales adéquates. De plus, étant donné que le gouvernement fédéral doit tenir compte de l'incidence directe et indirecte de ses changements d'ordre fiscal sur les provinces, la flexibilité du fédéral s'en trouve aussi amoindrie.

Depuis 1972, et particulièrement au cours des trois dernières années, certaines tensions se sont fait sentir sur le système de perception fiscale. Ces tensions découlent surtout du conflit qui existe entre le désir de flexibilité qu'ont les provinces, et le souhait de maintenir une certaine harmonie au sein du système national d'imposition.

Cette recherche d'une plus grande flexibilité par les provinces provient de l'importance sans cesse croissante des impôts sur le revenu (la part provinciale des recettes totales de l'impôt sur le revenu s'est accrue de 15 à 40% entre 1962 et 1977), et provient aussi de leur désir accru d'utiliser le système d'imposition afin de réaliser leurs objectifs en matière de politique économique et sociale. Depuis 1972, le gouvernement fédéral s'est engagé à administrer de nombreuses

mesures spéciales diverses qui ont été présentées par les gouvernements provinciaux. Ces dernières comprennent des crédits et dégrèvements d'impôt, des réductions d'impôt, des surtaxes et des taux doubles d'impôt sur les sociétés. Les taux pour 1980 des provinces qui participent aux accords de perception fiscale et les mesures spéciales appliquées au nom de ces provinces en 1980 figurent aux tableaux 3, 4 et 5.

TABLEAU 3
TAUX D'IMPOT DES PROVINCES
PARTICIPANT AUX ACCORDS DE PERCEPTION FISCALE
1980

Province	Impôt sur le revenu des particuliers (1)	Impôt sur le revenu des sociétés (2)	
		Taux normal	Taux des petites entreprises
Terre-Neuve	58.0	15	12
Ile-du-Prince- Edouard	52.5	10	10
Nouvelle-Ecosse	52.5	13	10
Nouveau-Brunswick	55.5	12	9
Ontario	44.0	-	-
Manitoba	54.0	15	11
Saskatchewan	53.0	14	11
Alberta	38.5	11	5
Colombie-Britannique	44.0	15	10
Territoires du Nord-Ouest	43.0	10	10
Yukon	43.0	10	10

(1) Pourcentage de l'impôt fédéral de base.

(2) Pourcentage du revenu imposable des sociétés.

TABLEAU 4

MESURES SPECIALES DES REGIMES PROVINCIAUX D'IMPOSITION
SUR LE REVENU DES PARTICULIERS
1980

Provinces	Crédits d'impôt	Dégrèvement d'impôt	Réductions d'impôt	Surtaxes
Terre-Neuve	-	-	-	-
I.P.E.	-	-	-	Surtaxe négative de 2.5% à l'égard de l'impôt provin- cial dû
Nouvelle-Ecosse	-	-	-	-
Nouveau-Brunswick	Contributions politiques	-	-	Surtaxe négative de 5.5% à l'égard de l'impôt provin- cial dû
Ontario	Impôt foncier Taxes de vente Contributions politiques	-	Sélectif	-
Manitoba	Impôt foncier Coût de la vie Contributions politiques	Redevances	Sélectif	-
Saskatchewan	Intérêts hypothécaires	Redevances	Sélectif	Surtaxe de 10% sur l'impôt excédant \$4,000
Alberta	Redevances Locataires Contributions politiques	Redevances	Sélectif	-
Colombie- Britannique	Locataires Contributions politiques	Redevances	Sélectif	-

TABLEAU 5

MESURES SPECIALES DES REGIMES PROVINCIAUX
D'IMPOT SUR LE REVENU DES SOCIETES
1980

Province	Crédits et Dégrèvements	Réductions du taux pour la petite entreprise
Terre-Neuve	-	3 points
I.P.E.	-	-
Nouvelle-Ecosse	-	3 points
Nouveau-Brunswick	-	3 points
Manitoba	Crédit d'impôt à l'égard des contributions aux partis politiques	4 points
Saskatchewan	Crédit d'impôt sur les redevances	3 points
Alberta	Crédit d'impôt sur les redevances Dégrèvement d'impôt sur les redevances Crédit d'impôt sur les contributions aux partis politiques	6 points
Colombie Britannique	Dégrèvement d'impôt à l'égard des redevances Crédit d'impôt sur les opérations forestières Crédit d'impôt sur les contributions aux partis politiques	5 points

Avant d'accepter d'administrer des mesures spéciales provinciales, le gouvernement fédéral examine trois critères. D'abord, la mesure doit pouvoir être applicable administrativement. Deuxièmement, elle ne doit pas nuire de façon importante ou être susceptible de nuire de façon importante à l'harmonie du système fiscal national. Et enfin, la mesure ne doit pas mettre en danger le fonctionnement efficace de l'union économique canadienne.

Normalement, chaque nouvelle mesure provinciale ou une modification à une mesure existante fait l'objet d'un examen et est approuvée par l'administration fédérale selon qu'elle se conforme ou non à ces lignes directrices. Toutefois, il devient maintenant de plus en plus évident que l'effet cumulatif de ces propositions doit aussi entrer en ligne de compte. Par exemple, l'efficacité administrative repose en partie sur l'application d'une procédure normalisée. La grande variété des mesures spéciales provinciales dont la majorité n'a rien à voir avec les objectifs en matière de recettes et qui sont toutes différentes, même si les objectifs sont les mêmes, compliquent énormément la tâche de Revenu Canada qui doit effectivement administrer de façon simultanée plusieurs systèmes différents.

De plus, bien que chaque crédit d'impôt ou mesure de réduction n'a pas nécessairement une incidence importante sur le système fiscal national, l'effet cumulatif d'un certain nombre de ces mesures dans une seule province sur la progressivité totale du régime d'imposition sur le revenu des contribuables, par exemple, peut entrer en conflit

avec le but de l'harmonie dans le système d'imposition national. En outre, et particulièrement dans le domaine de l'imposition des sociétés, l'établissement d'une mesure spéciale par une province risque d'entraîner des pressions sur les autres provinces qui pourraient à ce moment-là y faire concurrence. Cela pourrait susciter une concurrence interprovinciale qui n'aiderait pas tellement aux provinces à long terme.

Une autre pression enregistrée a été une tendance vers l'introduction de mesures d'imposition discriminatoires. Récemment, certaines provinces ont proposé d'introduire ou ont introduit des mesures qui pourraient offrir certains stimulants par le biais du système fiscal, à des entreprises situées dans la province où dont le siège social y est situé.

Les provinces semblent en général être satisfaites du fonctionnement du système. Toutefois, certaines indications révèlent que les provinces semblent vouloir profiter, dans la poursuite de leurs objectifs, du peu de visibilité et des coûts réduits dont elles jouissent dans les accords de perception fiscale. Ceci est démontré par de récents développements qui ont entraîné un certain conflit entre le désir des provinces d'une plus grande flexibilité dans le domaine de l'impôt sur le revenu et la maintien de l'harmonie dans le régime d'imposition national. Si ce conflit ne peut être résolu, il existe un danger que les accords de perception fiscale ne seront plus utiles comme instrument de maintien d'un degré relativement élevé d'harmonisation fiscale entre les gouvernements que le Canada connaît depuis très longtemps.

Programme de péréquation

Un des objectifs du gouvernement fédéral qui a été décrit auparavant est d'atteindre un équilibre du bien-être économique général pour l'ensemble du pays.⁵ En vertu du programme de péréquation, le gouvernement fédéral effectue des paiements de transfert inconditionnels à certains gouvernements provinciaux afin qu'il soit possible à toutes les provinces d'offrir des niveaux raisonnables de services publics.

Le gouvernement fédéral verse ces paiements parce que les provinces diffèrent dans leur capacité de percevoir des impôts pour financer les services dont elles sont responsables en vertu de la Constitution. De plus, il existe aussi des différences de coûts entre les provinces pour la prestation d'un même niveau de services publics. Toutefois, il est difficile de quantifier ces différences de coûts et c'est pourquoi les paiements de péréquation se sont toujours fondés sur une comparaison de la capacité relative des provinces de tirer des recettes et sont versés aux provinces qui sont sous une norme spécifiée.

5. Voir la partie II du Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada déposé au Parlement le 6 octobre 1980.

On peut dire que certains paiements fédéraux aux provinces depuis le début de la confédération, telles que les subventions statutaires ont tenu compte du besoin d'offrir une aide financière aux provinces à faible revenu. Le principe moderne de la péréquation, bien que relié à ce besoin reconnu depuis longtemps, se fonde sur la comparaison des rendements ou de la productivité des impôts dans les différentes provinces, ou comme l'appellent les économistes, sur les différences de la capacité fiscale. Ce n'est que depuis fort peu longtemps que ces comparaisons des capacités fiscales des provinces sont devenues possibles. Ces comparaisons sont devenues techniquement possibles au Canada depuis 1941 avec l'établissement des accords de location des champs d'imposition. En effet ces accords de 1941, 1947 et 1952 comprenaient des éléments de péréquation implicites. Toutefois, ce n'est que lors de la quatrième et dernière série d'accords, soit en 1957, que l'on a établi la formule de péréquation à titre de programme distinct.

Les accords de location de domaines fiscaux de 1957 prévoyaient un système de péréquation fondé sur les recettes provinciales provenant des trois domaines que les provinces avaient loués au gouvernement fédéral, c'est-à-dire, l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits de succession. Etant donné que ces impôts (ou un impôt semblable dans le cas des droits de succession, c'est-à-dire les impôts sur les biens transmis par voie de décès) étaient perçus par le gouvernement fédéral pour lui-même dans toutes les provinces, et étant donné que des règlements précis touchant la

répartition des impôts par province avaient été mis sur pied, il était donc simple de comparer la productivité des rendements dans toutes les provinces. La comparaison a été effectuée à l'égard des recettes que les provinces auraient reçu de ces trois impôts si elles avaient toutes participé aux accords de location, calculées d'après les taux spécifiés pour les provinces participantes.

La norme de péréquation était la moyenne pondérée du rendement par tête de ces impôts dans les deux provinces dont le rendement par tête était le plus élevé. Les provinces dont le rendement était inférieur ont reçu des paiement de péréquation afin de compenser les insuffisances. La formule de péréquation était essentiellement "ouverte" c'est-à-dire sans limite imposée aux paiements totaux. Ceci est important parce que les paiements tendaient à s'accroître chaque année en réaction à la croissance rapide du rendement des impôts. Une province pouvait être admissible aux paiements sans avoir à participer aux accords de location. Les paiements étaient effectués chaque année à neuf provinces, dont l'Alberta et la Colombie-Britannique. Seul l'Ontario, la province la plus riche, n'a jamais reçu de paiements. (Voir les tableaux 6, 7 et 8 pour un historique des paiements de péréquation versés à chaque province depuis 1957-1958).

En 1962-1963, les accords de location de domaines fiscaux ont été remplacés par les accords de perception fiscale et les provinces ont pu établir leur propre taux d'impôt. La péréquation a été poursuivie, tout en demeurant liée au taux fixe ou normalisé des deux impôts sur

le revenu et des droits de succession. Ainsi, les recettes additionnelles provenant de niveaux élevés d'imposition de certaines provinces ne furent pas assujetties à la péréquation. La norme de péréquation a été abaissée des deux provinces les plus riches à la moyenne nationale, et on y a inclus 50% des recettes provenant des ressources naturelles. Ces changements ont eu pour effet d'exclure l'Alberta et la Colombie-Britannique de la péréquation et de modifier la répartition, ce qui respectait davantage les besoins.

En 1964-1965, à la suite d'un changement de gouvernement, la norme de péréquation a été rétablie à la moyenne des deux provinces les plus riches. Toutefois la Colombie-Britannique et l'Alberta ont continué d'être exclues en raison d'une nouvelle disposition d'après laquelle les recettes provenant de ressources naturelles (encore 50% seulement) constitueraient un facteur négatif pour ces provinces dont le revenu était au-dessus de la moyenne nationale.

TABLEAU 6
DROITS DE PEREQUATION PAR PROVINCE, 1957-58 A 1980-81
(millions de \$)

Année financière	T.-N.	I.-P.-E.	N.-E.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1957-58	11.8	3.1	17.2	8.6	46.4	-	14.2	20.3	12.0	5.5	139.1
1958-59	20.1	5.6	26.3	22.6	63.3	-	13.5	20.4	13.4	6.7	191.9
1959-60	22.1	6.0	27.9	24.6	78.1	-	14.8	23.5	16.4	5.9	219.3
1960-61	20.3	5.6	25.9	24.0	69.9	-	13.3	21.9	15.4	6.0	202.3
1961-62	20.9	5.4	26.3	24.1	72.7	-	13.4	23.3	14.3	5.6	206.0
1962-63	24.0	6.9	29.1	25.5	68.8	-	13.7	22.9	12.3	-	203.2
1963-64	23.8	7.2	31.3	27.0	65.3	-	12.9	21.9	7.1	-	196.5
1964-65	27.1	8.1	37.7	33.0	96.1	-	18.7	22.0	1.2	-	243.9
1965-66	34.9	9.5	43.8	39.9	133.1	-	27.2	29.2	-	-	317.6
1966-67	39.2	10.5	47.9	44.2	151.3	-	30.5	31.4	-	-	355.0
1967-68	65.7	14.2	75.1	63.6	268.7	-	39.9	25.1	-	-	552.3
1968-69	73.2	16.2	84.0	71.8	386.6	-	49.3	26.4	-	-	707.5
1969-70	95.7	19.5	96.8	87.9	430.7	-	52.6	66.1	-	-	849.3
1970-71	97.3	19.9	99.5	93.1	420.1	-	54.7	99.0	-	-	883.6
1971-72	105.2	20.0	107.6	93.0	453.3	-	71.9	88.8	-	-	939.8
1972-73	113.7	25.2	123.9	103.2	534.3	-	68.1	102.0	-	-	1,070.4
1973-74	155.9	33.2	186.0	146.3	737.1	-	112.6	116.1	-	-	1,487.4
1974-75	174.7	42.5	232.0	168.5	918.4	-	124.5	50.6	-	-	1,711.2
1975-76	189.1	47.7	252.0	187.4	1,049.4	-	150.8	-	-	-	1,876.4
1976-77	229.2	54.4	298.1	232.4	1,062.9	-	153.3	10.4	-	-	2,040.7
1977-78*	278.4	63.0	342.1	273.3	1,322.5	-	236.6	58.4	-	-	2,574.3
1978-79*	318.1	71.1	375.4	322.3	1,469.5	-	298.1	42.2	-	-	2,896.7
1979-80*	346.8	80.7	423.0	338.2	1,613.9	-	337.8	67.0	-	-	3,207.6
1980-81*	380.9	88.6	452.6	395.3	1,641.0	-	328.3	49.4	-	-	3,336.1

* Estimations les plus récentes.

TABLEAU 7
DROITS DE PEREQUATION PAR TETE, PAR PROVINCE, 1957-58 A 1980-81.
(en dollars)

Année financière	T.-N.	I.-P.-E.	N.-E.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1957-58	28	31	25	15	10	-	16	23	10	4	13
1958-59	47	56	37	40	13	-	15	23	11	4	17
1959-60	50	59	39	42	16	-	17	26	13	4	19
1960-61	45	54	36	41	14	-	15	24	12	4	17
1961-62	46	51	36	40	14	-	15	25	11	3	17
1962-63	51	65	39	42	13	-	15	25	9	-	22
1963-64	50	67	42	44	12	-	14	23	5	-	21
1964-65	56	74	50	54	17	-	19	23	1	-	26
1965-66	72	87	58	65	23	-	28	31	-	-	33
1966-67	79	96	63	72	26	-	32	33	-	-	37
1967-68	132	130	99	103	46	-	41	26	-	-	57
1968-69	145	148	110	115	65	-	51	28	-	-	72
1969-70	186	176	125	140	72	-	54	69	-	-	85
1970-71	188	181	127	148	70	-	56	105	-	-	89
1971-72	202	179	136	147	75	-	73	96	-	-	94
1972-73	215	223	156	161	88	-	69	112	-	-	107
1973-74	290	292	231	226	121	-	113	128	-	-	148
1974-75	323	369	286	258	150	-	124	56	-	-	169
1975-76	344	407	308	282	170	-	149	-	-	-	201
1976-77	411	460	360	343	170	-	150	11	-	-	197
1977-78*	494	524	410	398	211	-	230	62	-	-	246
1978-79*	559	582	446	464	234	-	288	44	-	-	276
1979-80*	604	657	499	483	257	-	327	70	-	-	305
1980-81*	657	712	531	559	260	-	320	51	-	-	316

* Estimations les plus récentes.

TABLEAU 8
REPARTITION EN POURCENTAGE DES DROITS DE PEREQUATION, 1957-58 A 1980-81

Année financière	T.-N.	I.-P.-E.	N.-E.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1957-58	8.5	2.2	12.4	6.2	33.3	-	10.2	14.6	8.6	4.0	100.0
1958-59	10.5	2.9	13.7	11.8	33.0	-	7.0	10.6	7.0	3.5	100.0
1959-60	10.1	2.7	12.7	11.2	35.6	-	6.8	10.7	7.5	2.7	100.0
1960-61	10.0	2.8	12.8	11.9	34.5	-	6.6	10.8	7.6	3.0	100.0
1961-62	10.2	2.6	12.8	11.7	35.3	-	6.5	11.3	6.9	2.7	100.0
1962-63	11.8	3.4	14.3	12.6	33.8	-	6.7	11.3	6.1	-	100.0
1963-64	12.1	3.7	15.9	13.8	33.2	-	6.6	11.1	3.6	-	100.0
1964-65	11.1	3.3	15.4	13.6	39.4	-	7.7	9.0	0.5	-	100.0
1965-66	11.0	3.0	13.8	12.5	41.9	-	8.6	9.2	-	-	100.0
1966-67	11.0	2.9	13.5	12.5	42.6	-	8.6	8.9	-	-	100.0
1967-68	11.9	2.6	13.6	11.5	48.7	-	7.2	4.5	-	-	100.0
1968-69	10.3	2.3	11.9	10.2	54.6	-	7.0	3.7	-	-	100.0
1969-70	11.3	2.3	11.4	10.3	50.7	-	6.2	7.8	-	-	100.0
1970-71	11.0	2.3	11.3	10.5	47.5	-	6.2	11.2	-	-	100.0
1971-72	11.2	2.1	11.5	9.9	48.2	-	7.7	9.4	-	-	100.0
1972-73	10.6	2.4	11.6	9.6	49.9	-	6.4	9.5	-	-	100.0
1973-74	10.5	2.2	12.5	9.8	49.6	-	7.6	7.8	-	-	100.0
1974-75	10.2	2.5	13.6	9.8	53.6	-	7.3	3.0	-	-	100.0
1975-76	10.1	2.5	13.4	10.0	56.0	-	8.0	-	-	-	100.0
1976-77	11.2	2.7	14.6	11.4	52.1	-	7.5	0.5	-	-	100.0
1977-78*	10.8	2.4	13.3	10.6	51.4	-	9.2	2.3	-	-	100.0
1978-79*	11.0	2.5	13.0	11.1	50.6	-	10.3	1.5	-	-	100.0
1979-80*	10.8	2.5	13.2	10.5	50.4	-	10.5	2.1	-	-	100.0
1980-81*	11.4	2.7	13.6	11.8	49.2	-	9.8	1.5	-	-	100.0

* Estimations les plus récentes.

En 1967-68, à la suite d'une étude détaillée effectuée par le gouvernement fédéral et les provinces, on a instauré le système de péréquation actuel. Le nouveau système intégrait presque toute la gamme des recettes provinciales tirées de leurs propres sources, y compris toutes les recettes provenant des taxes à la consommation et des prélèvements sur les ressources naturelles. Aussi, la norme de la péréquation redevenait celle de la moyenne nationale qui avait été établie en 1962-63. Le caractère "ouvert" de la formule a été raffermi puisque que le lien au rendement des impôts levés à des taux spécifiques était tombé. On calculait la péréquation selon les rendements des impôts librement et collectivement déterminés par les provinces mêmes.

La comparaison des rendements de l'impôt des provinces est devenu un problème beaucoup plus difficile lorsque la péréquation a été élargie pour inclure des impôts que le gouvernement fédéral ne prélevait pas pour lui-même, parce que les provinces lèvent différents types d'impôts et que leur régime d'impôt varie largement, même lorsqu'il s'agit des mêmes impôts. Cependant, pour être valables les comparaisons doivent être faites sur une base uniforme. A cette fin, on a introduit un nouveau concept appelé "régime fiscal représentatif". Il s'agit d'un régime "typique" ou "représentatif" des régimes distincts qui sont actuellement en vigueur dans les dix provinces. Ses éléments clés sont les suivants: 1) la division du système fiscal provincial en parties constituantes, habituellement une pour chaque principal type d'impôt, 2) la définition d'une assiette fiscale typique pour chaque partie constituante du système, et 3) la répartition de chaque

assiette fiscale entre les provinces afin de traduire leurs capacités relatives de retirer des recettes.

Lors du calcul de la péréquation, le rendement potentiel de chaque source de revenu comprise dans le régime fiscal représentatif est estimé dans le cas de chaque province en appliquant à sa propre part de l'assiette fiscale typique de cet impôt le taux moyen de l'impôt qui existe dans les dix provinces. Le rendement par tête de chaque province provenant de ce système représentatif est ensuite comparé avec celui de toutes les provinces. Le droit de péréquation par tête d'une province est alors égal au montant (s'il en est) selon lequel le rendement par tête des dix provinces excède le rendement par tête de la province donnée, provenant du système à représentatif. (Voir graphique 3).

Le régime fiscal représentatif, instauré en 1967-68, touchait toutes les recettes que les provinces tiraient de leurs propres sources. Ces dernières ont été divisées en 16 catégories ou, comme on les appelle, "sources de revenu". Une assiette distincte a été établie pour chaque source de revenu. Au cours de la première année de la nouvelle formule, les paiements aux provinces ont augmenté de plus de 50 pour cent. Sept provinces ont été admissibles aux paiements chaque année, soit Terre-Neuve, l'Ile-du-Prince-Edouard, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan. L'Alberta a reçu des paiements de péréquation pendant trois ans, mais ces paiements étaient réellement de transition et découlaient du fait

de son admissibilité en vertu des arrangements antérieurs. Au cours de la première années d'existence de la nouvelle formule, la Saskatchewan a connu une réduction de péréquation, comme on s'y attendait; par la suite, cependant, elle a bénéficié de hausses considérables des paiements.

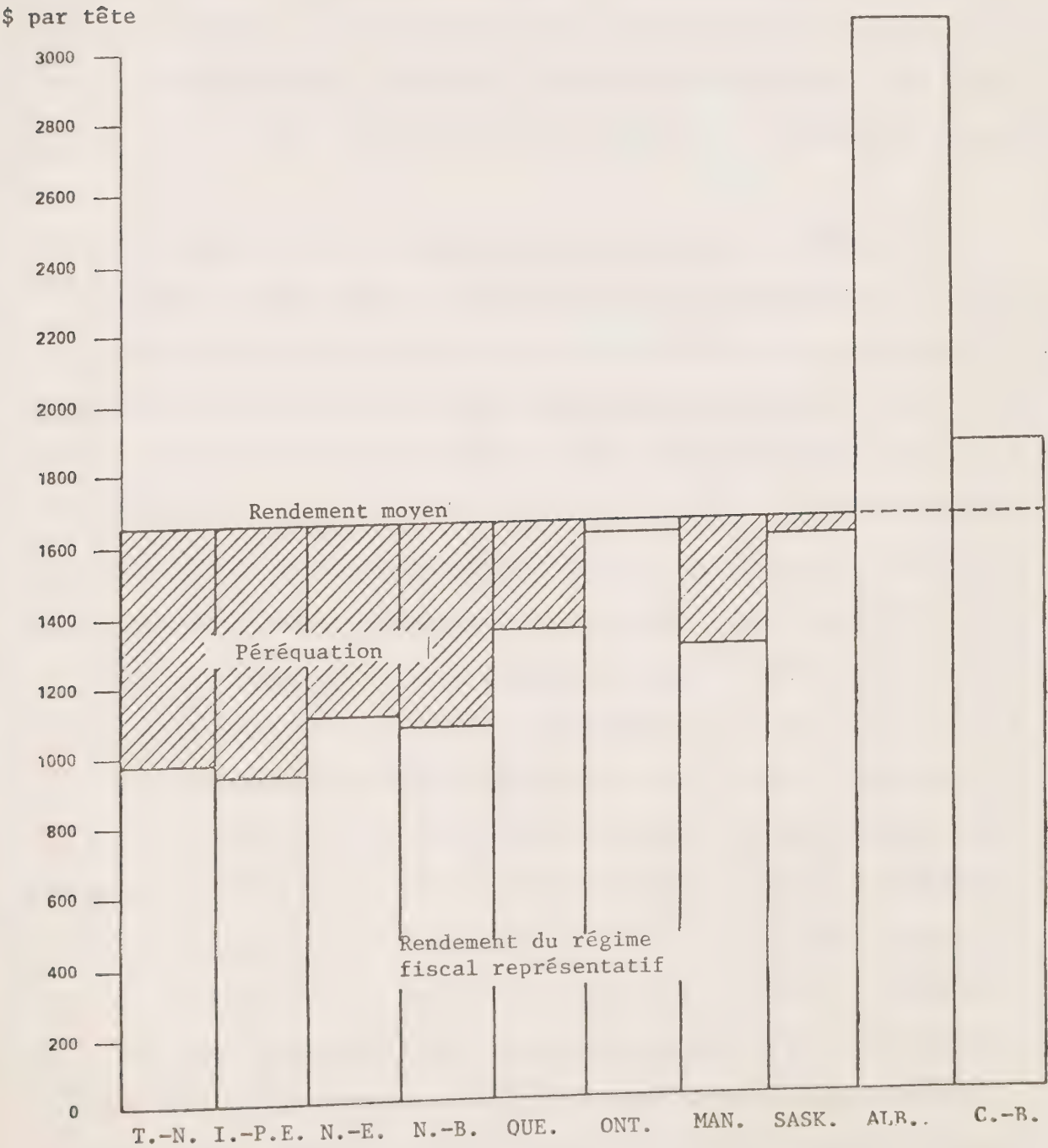
Le programme a été renouvelé en 1972-73, à la suite d'un examen de la formule de péréquation par un comité de technocrates composé de hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux. L'examen a entraîné un nombre important de modifications d'ordre technique au régime fiscal représentatif. Elles comprenaient une reclassification des 16 sources de revenu pour les faire passer à 19 et des modifications aux mesures de potentiel fiscal dans le cas d'un certain nombre de sources de revenu.

En 1973-74, on a ajouté une vingtième source de revenu, les impôts scolaires. Il s'agissait là d'une modification importante puisque, jusqu'à ce moment, aucun revenu des administrations locales n'avait été inclus dans la formule de péréquation.

En 1974-75, la péréquation à l'égard des revenus additionnels des provinces tirés du pétrole et du gaz a été limitée au tiers. Ces revenus additionnels ont été définis comme étant toute augmentation des recettes au-delà du niveau existant en 1973-74 (l'année financière au cours de laquelle la montée historique des prix mondiaux du pétrole a commencé), autres que les augmentations résultant d'un volume de production plus élevé. Par la même occasion, les recettes provinciales tirées du pétrole et du gaz ont été reclassifiées pour passer de quatre à six sources, ce qui donnait un total de 22 sources.

GRAPHIQUE 3

DROITS DE PEREQUATION PAR TETE
1980-81



Les sept provinces qui étaient admissibles à la péréquation en vertu des arrangements de 1967-72 ont continué d'y être admissibles durant la période 1972-76, sauf la province de la Saskatchewan qui n'y a pas été admissible en 1975-76. Pendant cette dernière année, cette province a connu une prospérité exceptionnelle et son potentiel fiscal, mesuré selon le système représentatif, a dépassé provisoirement la moyenne nationale.

En 1977-78, le programme de péréquation a été renouvelé pour une autre période de cinq ans, soit jusqu'à 1981-82. Les paiements ont augmenté sensiblement en 1977-78, en raison surtout du tranfert additionnel aux provinces de points d'impôt sur le revenu des particuliers, suite à l'établissement des nouveaux accords sur le financement des programmes établis. Un certain nombre de modifications ont également été apportées à la formule. Les sources de revenu du système représentatif ont été reclassifiées en 29 sources. De nouvelles assiettes fiscales ont été conçues dans le cas d'un certain nombre de sources de revenu, y compris les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Le changement à l'impôt sur le revenu des particuliers a été établi afin de tenir compte des modifications apportées aux impôts sur le revenu des provinces, qui découlaient en grande partie de l'établissement des crédits d'impôt provinciaux au cours des dernières années. Le changement à l'impôt sur le revenu des sociétés a été établi afin de contrebalancer les effets des étatisations provinciales de certaines sociétés profitables du secteur privé. La distinction entre les revenus "additionnels" et les revenus "de base" retirés du pétrole et du gaz a été abandonnée et tous les revenus provenant du pétrole et du

gaz devaient maintenant faire l'objet de la péréquation dans la mesure de 50 pour cent. En outre, les revenus retirés d'autres types de ressources non renouvelables qui, antérieurement, faisaient l'objet de la péréquation dans la mesure de 100 pour cent, devaient également faire l'objet de la péréquation dans la mesure de 50 pour cent. Enfin, on a ajouté une disposition selon laquelle le tiers au plus de la péréquation totale pouvait provenir des ressources naturelles.

Des changements supplémentaires au système de péréquation actuel ont été proposés par voie de législation, qui a été établie d'abord en décembre 1978 et, ensuite, de nouveau, sous une forme identique, en mai 1980. Cette législation, qui figure actuellement dans le Bill C-24, établit deux modifications. Premièrement, à compter de 1977-78, elle prive de la péréquation toute province dont le revenu des particuliers par tête excède la moyenne nationale pour une période de trois années consécutives se terminant pendant l'année à l'égard de laquelle la péréquation est calculée. Deuxièmement, elle prévoit une suppression progressive de la péréquation des revenus provinciaux provenant de cessions des concessions sur les terrains recelant du pétrole ou du gaz, c'est-à-dire la suppression, en 1979-80, de la moitié des revenus antérieurement inclus et, en 1980-81 et les années suivantes, de tous les revenus.

On reconnaît en général que la formule de péréquation établie en 1967-68 a été extrêmement satisfaisante pendant un certain nombre d'années et qu'elle s'est adaptée automatiquement et de façon étroite

aux variations des besoins des provinces à faible revenu. Toutefois, le rapport étroit automatique qui existait entre la formule de péréquation et les besoins des provinces à faible revenu a été disloqué par la perturbation, en 1973, des prix du pétrole à l'échelle internationale et de ses suites fâcheuses. Le relèvement continu des prix du pétrole et du gaz a, naturellement, caractérisé et dominé l'histoire économique récente du Canada et exercé une certaine pression sur la formule de péréquation.

Cette pression découlait des hausses sans précédent de la rente provenant des ressources naturelles, et qui profitait en grande partie aux trois provinces productrices de pétrole et de gaz. Les revenus provenant du pétrole et du gaz sont inclus dans la péréquation depuis 1967-68. Ils donnent lieu à des droits de péréquation considérables parce que les différences en ce qui concerne la capacité des provinces de retirer des revenus de ces ressources sont exceptionnellement grandes. En conséquence, une proportion importante de la péréquation a été payée à l'égard d'un type de revenu qui n'est pas prélevé dans toutes les provinces, qui ne constitue pas un moyen normal de financer des services provinciaux, et qui n'a que très peu de rapport avec le coût des services publics d'une province.

En l'absence de mesures compensatrices de la part du gouvernement fédéral depuis 1973, les paiements de péréquation auraient très rapidement atteint des niveaux exceptionnels, excédant de beaucoup les besoins des provinces à faible revenu pour financer des niveaux raisonnables de services publics. Ils auraient aussi exercé des pressions sur la

capacité du gouvernement fédéral de financer la péréquation. Cependant, comme il est mentionné précédemment, le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de mesures visant à restreindre la croissance de la péréquation, en particulier en réduisant la mesure selon laquelle les revenus provenant des ressources naturelles sont inclus dans la péréquation. Ces changements ont eu pour conséquence que la croissance de la péréquation, au cours de la période de 1973-74 à 1980-81, a été approximativement la même que celle du PNB et que celle du budget total des dépenses du gouvernement fédéral.

Accords sur le financement des programmes établis

En vertu des accords sur le financement des programmes établis (FPE), qui sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 1977, les contributions fédérales payées aux provinces dans le cas des programmes d'assurance-hospitalisation, de soins médicaux et de l'enseignement postsecondaire ne sont plus liées aux dépenses provinciales selon la formule de partage des frais, moitié-moitié. Les contributions fédérales au cours d'une année de base sont rajustées au moyen du facteur de progression en fonction du taux de croissance du PNB.

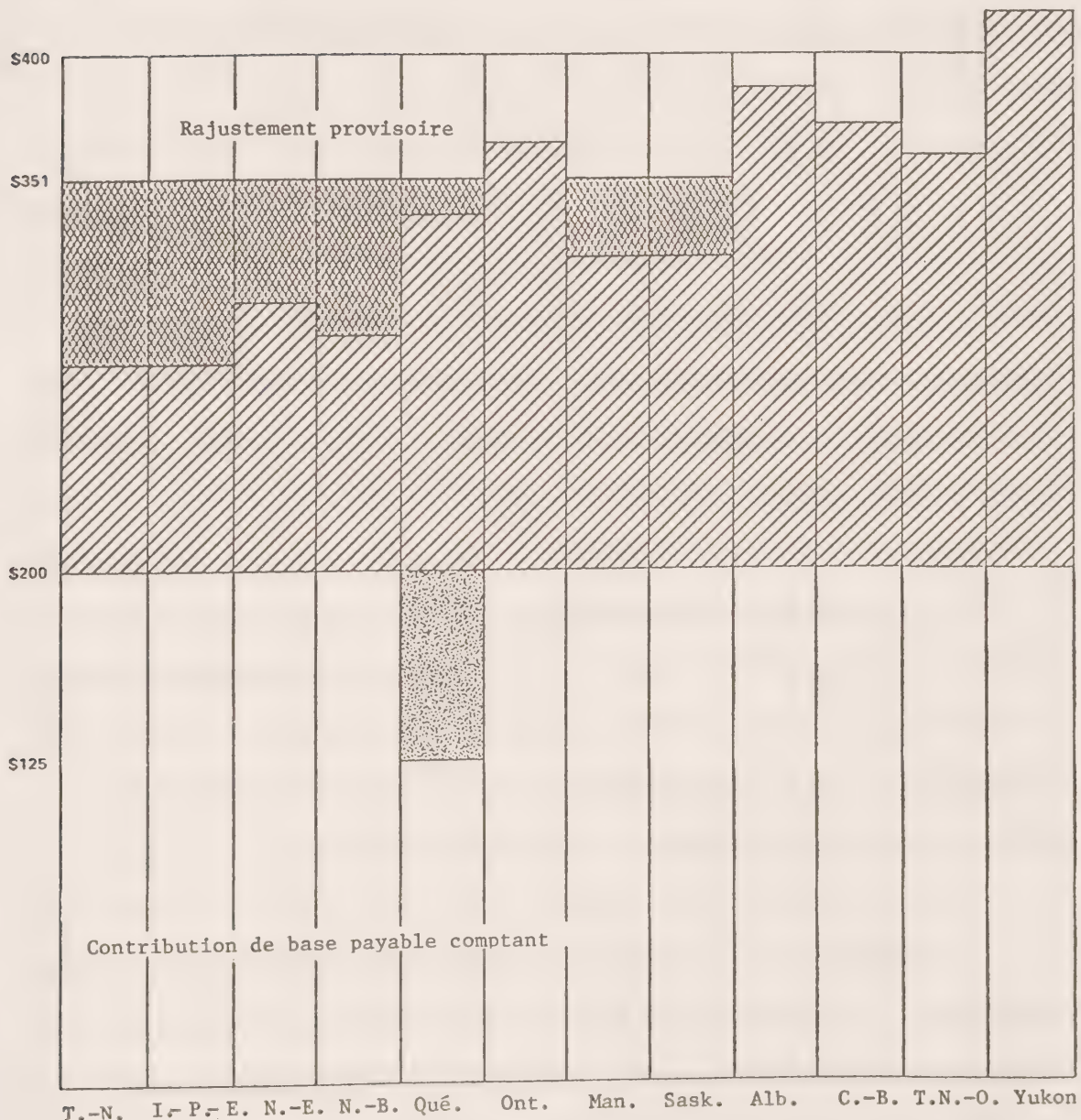
Comme l'illustre le graphique 4, la contribution fédérale dans le cadre des accords sur le FPE est versée sous la forme de paiements au comptant et de transferts d'impôt.⁶ Le transfert d'impôt

6 Dans ce contexte, un "transfert d'impôt" désigne une réduction des impôts fédéraux sur le revenu, accompagnée d'une hausse correspondante des impôts provinciaux sur le revenu. Un point d'impôt sur le revenu des particuliers représente un pour cent de l'impôt fédéral de base et un point d'impôt sur le revenu des sociétés représente un pour cent du revenu imposable des sociétés.




aux termes de ces accords se compose de 13.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point d'impôt sur le revenu des sociétés. Ces points font l'objet de la péréquation selon la moyenne nationale. Les paiements au comptant se composent des contributions "de base payables comptant" et des "rajustements provisoires". La fraction "de base payable comptant" est calculée en prenant 50% des contributions fédérales au titre des trois programmes "établis" en 1975-76 et en les multipliant par le facteur de progression en fonction du taux de croissance du PNB. Les contributions "de base payables comptant" visent à prévoir un financement stable, à long terme, ainsi qu'une présence fédérale continue. Les "rajustements provisoires" complètent la valeur du transfert d'impôt afin d'assurer qu'aucune province ne soit perdante à la suite de son acceptation de la part de la contribution fédérale sous la forme d'un transfert d'impôt.

La totalité des paiements au comptant, c'est-à-dire les contributions "de base payables comptant" plus les "rajustements provisoires" est répartie entre les trois programmes "établis" d'après les ratios obtenus pour l'ensemble du Canada pour l'année de base 1975-76. Les paiements aux provinces sont versés par les ministères de qui relèvent les programmes. La moitié environ est affectée à l'assurance-hospitalisation, un-sixième aux soins médicaux, et le tiers qui reste, à l'enseignement postsecondaire.

GRAPHIQUE 4
DROITS AU TITRE DU F.P.E. PAR TÊTE*
1980-81



* Ne comprennent pas les paiements de \$27 par tête au titre des services complémentaires de santé.

 Recettes abandonnées	 Péréquation associée	 Abattement à l'égard du Québec
--	--	--

Même si les accords sur le FPE ne portent aucune date d'expiration, le gouvernement fédéral est libre de modifier la formule de calcul des droits provinciaux au 1^{er} avril 1982. L'expiration des accords exige toutefois un préavis et prendrait effet le 31 mars de la troisième année après l'année au cours de laquelle le préavis est donné.

La question la plus importante qui se pose en ce qui concerne les accords sur le FPE est peut-être de savoir si la marge de manoeuvre accrue dont disposent maintenant les provinces est compatible avec le maintien de normes nationales dans le domaine des soins médicaux. (Il n'y a pas de telles normes en ce qui a trait à l'enseignement postsecondaire et, de ce fait, la question de leur maintien ne se pose pas).

L'expression "normes nationales" désigne habituellement les "critères des programmes" figurant dans la Loi sur les soins médicaux et auxquels les régimes d'assurance-maladie des provinces sont supposés satisfaire, à savoir: transférabilité, généralité, accessibilité, universalité, et administration publique.

La question des normes nationales a été examinée par le juge Emmett Hall. Son rapport, qui a été transmis au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social le 29 août 1980, porte en conclusion que, même si certains problèmes se posent, notamment la pratique croissante de la "facturation supplémentaire" par des membres de la profession médicale, il n'existe aucune preuve claire que les normes nationales ne sont pas maintenues.

On a parfois allégué que les provinces n'utilisaient pas les sommes qu'elles devraient dépenser dans les domaines pertinents des programmes. Effectivement, les provinces sont libres de réaffecter comme elles l'entendent les paiements au comptant versés au titre du FPE, sous réserve cependant que leurs régimes d'assurance-maladie continuent de répondre aux premiers "critères des programmes". Le juge Emmett Hall a examiné cette allégation et est arrivé à la conclusion qu'elle "n'était pas fondée".

Plusieurs provinces ont exprimé le point de vue qu'elles préféreraient recevoir un seul chèque au titre du FPE au lieu de paiements distincts dans le cas de chacun des programmes "établis". Même si les provinces sont libres de réaffecter comme elles l'entendent les fonds au titre du FPE, elles estiment que cette réaffectation serait plus facile si les fonds n'étaient pas d'abord affectés par le gouvernement fédéral.

Enfin, certaines personnes, au niveau fédéral, s'inquiètent du fait que l'on ne reconnaît pas de façon adéquate la contribution du gouvernement fédéral à l'égard des provinces, en vertu des accords sur le FPE. Une question connexe se pose également: le transfert d'impôt se situe-t-il dans le cadre de la contribution fédérale? Du point de vue du gouvernement fédéral, les recettes abandonnées font partie de la contribution fédérale et elles doivent être calculées afin qu'il soit possible de déterminer les rajustements provisoires. Du point de vue des provinces, toutefois, l'on entrevoit le transfert d'impôt comme une augmentation des recettes provinciales tirées de ses propres

APPENDICE A

TRANSFERTS FEDERAUX AUX PROVINCES,
AUX TERRITOIRES ET AUX MUNICIPALITES

1980-81

Le tableau A-1, qui se fonde sur le Budget principal des dépenses de 1980-81, présente un sommaire de plus de 90 pour cent de la totalité des paiements de transfert versés aux provinces, aux territoires et aux municipalités.

PAIEMENTS DE TRANSFERT FISCAL AU COMPTANT

Subsides statutaires

Les plus anciens paiements de transfert fiscal sont les subsides versés à chaque province aux termes de la Confédération. On estime que ces subsides s'élèveront à \$34.1 millions en 1980-81. Ils revêtent plusieurs formes, notamment une subvention de soutien aux législatures provinciales, une subvention par tête, une allocation relative à la dette, et certaines subventions spéciales.

Péréquation

Le programme de péréquation a pour but de faire en sorte qu'il soit possible à toutes les provinces d'assurer des niveaux raisonnables de services publics. Le gouvernement fédéral verse ces paiements parce que le Canada est une fédération et que les provinces

diffèrent quant à leur capacité de lever des impôts pour financer les services dont elles sont responsables en vertu de la Constitution. En outre, d'autres différences existent entre les provinces en ce qui a trait à leurs besoins en services publics et aux coûts de prestation de ceux-ci. Il a été impossible, de façon satisfaisante, de quantifier les différences entre les provinces à cet égard. Toutefois, il semble y avoir accord général sur le fait que, globalement, il est probable que ces besoins et ces coûts, par tête, soient relativement uniformes. Il a été possible de faire des comparaisons relativement valables entre les provinces pour ce qui est de leur capacité de tirer des revenus de la fiscalité. En conséquence, les paiements de péréquation au Canada se sont toujours fondés sur une comparaison de la productivité par tête ou des produits des assiettes fiscales provinciales. La comparaison des produits des impôts provinciaux est faite conformément à ce qu'on appelle la "formule de péréquation". Le Budget principal des dépenses de 1980-81 prévoit la somme de \$3,313.7 millions au titre de la péréquation.

Revenu en main non réparti en 1971

La Partie V de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis autorise le gouvernement fédéral à verser aux provinces une partie de l'impôt fédéral spécial perçu en vertu de la Partie IX de la Loi de l'impôt sur le revenu. Aux termes de cette partie de la Loi, les sociétés pouvaient répartir entre leurs actionnaires,

en franchise d'impôt, les bénéfices accumulés avant 1972, après avoir payé un impôt fédéral spécial. Même si la Partie IX de la Loi de l'impôt a été abrogée le 31 décembre 1978, le Budget principal des dépenses prévoit à ce titre la somme de \$45 millions en 1980-81, parce que les paiements à l'égard d'une année donnée ne sont versés que 18 mois plus tard; le montant à verser en 1980-81 a trait aux bénéfices répartis au cours de l'année d'imposition 1978.

Réciprocité fiscale

En vertu des accords de réciprocité fiscale, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} octobre 1977, les provinces paient des taxes fédérales à la consommation sur leurs achats de biens et services et le gouvernement fédéral leur verse des paiements qui tiennent lieu de taxes et droits provinciaux à la consommation sur ses achats de biens et services. Les quatre provinces de l'Atlantique, le Québec et l'Ontario ont signé ces accords, pour lesquels la somme de \$107.3 millions est prévue dans le Budget principal des dépenses de 1980-81. La Partie VIII de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis en constitue l'autorisation.

Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique

Le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur le revenu des sociétés qui distribuent ou produisent, aux fins de distribution au

public, de l'énergie électrique, du gaz et de la vapeur. Il verse ensuite aux provinces une partie de l'impôt ainsi perçu aux termes de la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique. On prévoit que le montant à verser pour 1980-81 se chiffrera à \$65 millions.

Recouvrement des Allocations aux jeunes

Le programme des allocations aux jeunes a pris fin. Le montant figurant dans le tableau joint au présent texte représente le transfert au Québec de trois points d'impôt sur le revenu des particuliers dans le cadre de ce programme et le recouvrement de leur valeur par une réduction des montants qui, autrement, seraient payables à la province.

Ajustements au titre des années antérieures

Le budget principal des dépenses de 1980-81 prévoit également, dans le cadre du programme de péréquation, la somme de \$150 millions pour des ajustements au titre des années antérieures.

PAIEMENTS AU COMPTANT AU TITRE DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES ETABLIS

En vertu de la Partie VI de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, le gouvernement fédéral contribue

au financement des programmes d'assurance-hospitalisation, de soins médicaux et de l'enseignement postsecondaire. Les contributions fédérales à ces trois programmes ne sont plus déterminées d'après une formule de partage des frais. Afin de fournir aux deux paliers de gouvernement plus de stabilité dans les dépenses et de procurer aux provinces une plus grande marge de manoeuvre dans l'administration de leurs programmes, la contribution fédérale comprend maintenant des transferts d'impôt sur le revenu et des paiements au comptant, qui s'accroîtront tous deux selon le rythme de l'économie. Dans l'ensemble, ce programme est soumis à des conditions générales destinées à maintenir des normes nationales dans le domaine des soins médicaux.

En ce qui concerne la partie au comptant de ce programme, le Budget principal des dépenses de 1980-81 prévoit les sommes suivantes: assurance-hospitalisation: \$2,589.4 millions, soins médicaux: \$889.1 millions, et enseignement postsecondaire: \$1,625.4 millions. En outre, il prévoit, dans le cas du programme des services complémentaires de santé, la somme de \$641.2 millions.

Ajustements au titre des années antérieures

Dans le cadre de l'ancienne législation sur les frais partagés ayant trait à l'assurance-hospitalisation et à l'enseignement postsecondaire, le Budget principal des dépenses de 1980-81 prévoit également la somme de \$42.6 millions au titre des années antérieures.

AUTRES PAIEMENTS AU COMPTANT

Régime d'assistance publique du Canada

En vertu du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral partage avec les provinces, moitié-moitié, les coûts de l'assistance accordée aux personnes dans le besoin et ceux des services de bien-être social. Le Budget principal des dépenses de 1980-81 affecte la somme de \$1,802.8 millions à cette fin.

Caisse d'aide à la santé

La caisse d'aide à la santé sert à aider les provinces à supporter les dépenses en immobilisation des installations affectées à la formation dans le domaine de la santé.

Autres programmes de santé et de bien-être social

Ce poste comprend les programmes suivants: jeunes délinquants, réadaptation professionnelle des invalides, allocations aux aveugles et aux invalides.

Bilinguisme dans l'enseignement

Ce poste a trait aux paiements formulaires versés aux provinces ainsi qu'à certains autres programmes facultatifs.

Développement économique

Ce poste comprend les subventions accordées en vertu des ententes-cadres de développement, de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole, du programme relatif aux zones spéciales, du Fonds de développement économique rural, et de la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies.

Assurance-récolte

En vertu de ce programme, le gouvernement fédéral partage avec les provinces et les agriculteurs le coût des primes de l'assurance-récolte.

Accords financiers avec les Territoires

Aux termes de ces accords, le gouvernement fédéral verse aux gouvernements des Territoires des subventions afin de les aider à financer leurs programmes de dépenses courantes et d'immobilisation.

Subventions aux municipalités

Ce poste comprend les subventions en compensation des impôts immobiliers à l'égard des propriétés fédérales. Ces subventions sont versées aux administrations locales ainsi qu'aux provinces qui prélèvent des impôts immobiliers à l'égard des propriétés gouvernementales. Les sociétés de la Couronne effectuent des paiements distincts.

TRANSFERTS D'IMPOT

Dans ce cas, l'expression "transfert d'impôt" signifie une réduction de l'impôt fédéral sur le revenu, accompagnée d'une hausse correspondante de l'impôt provincial sur le revenu. Un point d'impôt sur le revenu des particuliers correspond à un pour cent de l'impôt fédéral de base, et un point d'impôt sur le revenu des sociétés correspond à un pour cent du revenu imposable des sociétés.

Transfert d'impôt au titre du financement des programmes établis

Dans le cadre des accords sur le financement des programmes établis, le gouvernement fédéral a transféré aux provinces 13.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et un point d'impôt sur le revenu des sociétés. La valeur des recettes fédérales ainsi abandonnées est réputée correspondre à une hausse équivalente des recettes provinciales. De plus, la valeur du transfert fait l'objet de la péréquation selon la moyenne nationale dans le cadre du programme de péréquation.

Transfert d'impôt au titre des accords de non-participation

Le Québec reçoit un transfert d'impôt supplémentaire de 16.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers, conformément aux accords de non-participation. Les sommes que ces points d'impôt représentent sont déduites des montants autrement payables à la province comme suit: 8.5 points sont déduits des paiements au comptant au titre du

financement des programmes établis, 5 points sont déduits des paiements au comptant au titre du Régime d'assistance publique du Canada, et 3 points sont déduits des paiements au comptant au titre de l'ancien programme d'allocations aux jeunes. En d'autres termes, les droits du Québec sont déterminés de la même façon que pour les autres provinces; seule la formule de paiements est différente.

TRANSFERTS FÉDÉRAUX PRÉVUS AUX PROVINCES, AUX TERRITOIRES ET AUX MUNICIPALITÉS, 1980-81
(en millions de dollars)

Programme	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	Total
Subventions statutaires	9.7	7	2.2	1.8	4.4	9.9	2.2	2.1	3.4	2.1	—	—	34.1
Périquation	377.6	85.5	447.6	387.6	1,653.6	—	299.3	62.5	—	—	—	—	3,313.7
Revenu en main non réparti en 1971	3	*	8	1.4	13.1	18.8	1.8	1.0	3.1	4.7	—	—	45.0
Taxation rétrograde	6.4	2.9	14.8	9.4	35.3	58.5	—	—	—	—	—	—	107.3
Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	4.5	1.0	—	—	1.3	20.0	2.0	*	34.0	1.5	.7	.4	65.0
Rajustement des allocations aux jeunes	—	—	—	—	-161.6	—	—	—	—	—	—	—	-161.6
Ajustements pour les années antérieures	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	150.0
Total des transferts fiduciaires en espèces	398.5	90.1	465.4	400.2	1,546.1	82.8	305.3	65.6	40.5	8.3	0.3	.4	3,553.5
Assurance-hospitalisation	72.0	15.4	106.1	88.1	544.4	990.1	128.2	120.3	220.8	290.2	5.1	2.2	2,589.4
Assurance-maladie	24.7	5.3	36.4	30.3	187.1	342.0	44.0	41.3	75.8	99.7	1.7	.8	889.1
Enseignement post-secondaire	45.2	9.7	66.6	55.3	342.1	625.3	80.5	75.5	138.6	182.2	3.1	1.4	1,625.5
Services complémentaires de santé	15.5	3.3	22.9	19.0	169.4	230.2	27.7	26.0	55.5	69.9	1.2	.6	641.2
Ajustements pour les années antérieures	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	38.0
Financement des programmes établis—paiements en espèces	157.4	33.7	232.0	192.7	1,243.5	2,193.6	280.4	263.1	490.7	642.0	11.1	5.0	5,783.2
Régime d'assistance publique du Canada	50.8	11.8	62.5	78.6	541.4	508.1	67.8	66.1	150.0	254.9	1.6	8.7	1,802.3
Caisse d'aide à la santé	—	1.1	8.0	—	4.2	2	6	.7	.3	2.2	—	—	17.3
Autres programmes de santé et de bien-être	.9	.5	2.1	4.6	34.6	33.2	6.4	5.7	9.5	4.3	1.2	.4	103.4
Bilinguisme dans l'enseignement	1.3	.8	2.9	12.6	106.5	41.0	3.9	1.7	3.5	4.2	.1	.1	128.6
Développement économique	43.7	27.9	37.6	38.4	123.5	20.1	24.7	18.5	8.0	19.7	1.8	2.0	367.9
Assurance-récolte	*	.6	.1	.1	2.6	8.8	8.1	33.2	20.2	1.8	—	—	76.0
Accord financier avec les Territoires	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	267.8
Subventions aux municipalités	1.7	.6	8.3	5.1	34.7	66.6	8.5	3.8	9.7	14.7	1.1	1.0	156.0
Total—autres paiements en espèces	98.4	43.3	121.5	139.4	847.5	678.0	120.0	129.7	201.1	301.8	221.5	64.5	2,949.3
TOTAL DES TRANSFERTS EN ESPÈCES	654.3	167.1	818.9	732.3	3,637.1	2,954.4	205.7	438.4	732.9	952.1	234.9	69.9	12,306.0
Transfert d'impôt, financement des programmes établis	44.5	9.6	84.3	63.2	832.4	1,351.5	118.9	110.4	339.1	431.7	6.5	4.5	3,396.5
13.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers	2.8	.6	5.2	3.6	59.3	109.3	10.2	9.4	52.0	36.5	.9	.3	290.2
1.0 point d'impôt sur le revenu des sociétés	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Transfert d'impôt, accords de non-participation	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour le PPE	—	—	—	—	476.2	—	—	—	—	—	—	—	476.2
5.0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour le RAPC	—	—	—	—	268.0	—	—	—	—	—	—	—	268.0
3.0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour les allocations aux jeunes	—	—	—	—	161.6	—	—	—	—	—	—	—	161.6
TOTAL DES TRANSFERTS D'IMPÔT	47.3	10.2	89.5	66.8	1,797.5	1,460.8	129.1	119.8	391.1	468.2	7.4	4.8	4,592.5
TOTAL, ESPÈCES PLUS TRANSFERTS	701.6	177.3	908.4	799.1	5,414.6	4,415.2	834.8	578.2	1,124.0	1,420.3	242.3	26.7	16,808.5
Périquation — dollars par personne	651	691	526	548	262	—	292	65	—	—	—	—	—

- * Le montant ne vaut pas la peine d'être indiqué.
- * La répartition par province et par territoire n'est pas disponible.

APPENDICE B

TRANSFERTS FEDERAUX AUX PROVINCES ET AUX MUNICIPALITES

1947-48 A 1980-81

Les tableaux B-1 et B-2 présentent un résumé des transferts fédéraux aux provinces et aux municipalités au cours de la période postérieure à la guerre. Les données des années 1947-48 à 1978-79 sont tirées des Comptes publics du Canada. Celles des années 1979-80 et 1980-81 proviennent du Budget principal des dépenses. Les paiements faits aux termes des accords de location de domaines fiscaux (1947-48 à 1971-72) sont inclus. Toutefois, les paiements versés aux termes des accords de perception fiscale (1962-63 à l'heure actuelle) ne figurent pas dans le tableau puisqu'ils représentent des recettes provinciales propres. De même, les transferts aux gouvernements des Territoires ne sont pas inclus. Des paiements peuvent apparaître dans les années postérieures à l'expiration d'un programme en raison des ajustements au titre des années antérieures.

TABLEAU 8-1
4-TRANSFERTS FÉDÉRAUX AUX PROVINCES ET AUX MUNICIPALITÉS
1967-68 à 1980-81
(millions de \$)

Année finan- cière	Paiements au comptant										Transferts d'impôt				Paiements Location des domaines fiscaux		
	Sub- sides statu- taires	Péré- quation	Garantie Récipro- cité	Assu- rance	Soins médicaux	Services complé- mentaires	Forma- tion	Subven- tions aux universi- tés	Ensei- gnement post-se- condaire	Bien- être social	Autres paie- ments au com- p- tant	Total paie- ments au com- p- tant	Accords de non-par- ticipa- tion	Ensei- gnement post-se- condaire		Finan- cement des program- mes édu- catifs	Total Trans- ferts plus trans- ferts d'impôt
1947-48	17.1	-	-	-	-	-	-	-	-	59.1	11.3	90.4	-	-	-	-	90.4
1948-49	17.1	-	-	-	-	-	-	-	-	66.8	22.0	109.6	-	-	-	-	109.6
1949-50	25.7	-	-	-	-	-	4.7	-	-	90.8	20.2	143.2	-	-	-	-	143.2
1950-51	25.2	-	-	-	-	-	4.1	-	-	103.6	41.8	180.7	-	-	-	-	180.7
1951-52	26.0	-	-	-	-	-	4.2	7.0	-	84.5	40.9	168.9	-	-	-	-	168.9
1952-53	25.8	-	-	-	-	-	4.9	5.1	-	22.2	43.9	108.7	-	-	-	-	108.7
1953-54	24.9	-	-	-	-	-	4.4	5.2	-	23.2	47.6	115.5	-	-	-	-	115.5
1954-55	24.3	-	-	-	-	-	4.4	5.4	-	26.1	51.3	131.5	-	-	-	-	131.5
1955-56	23.4	-	-	-	-	-	4.3	5.5	-	29.5	55.3	133.1	-	-	-	-	133.1
1956-57	22.8	-	-	-	-	-	4.7	16.0	-	38.4	68.0	166.2	-	-	-	-	166.2
1957-58	22.0	136.0	-	-	-	-	4.8	16.6	-	48.1	95.4	347.8	-	-	-	-	347.8
1958-59	35.2	168.4	-	54.7	-	-	8.1	25.5	-	74.1	117.2	513.8	-	-	-	-	513.8
1959-60	28.7	208.0	-	150.6	-	-	8.4	26.1	-	90.9	130.6	670.7	-	-	-	-	670.7
1960-61	28.7	214.0	-	188.9	-	-	8.7	19.0	-	102.8	137.4	728.3	7.7	-	-	-	736.0
1961-62	31.5	189.7	-	283.2	-	-	35.9	19.4	-	143.5	167.0	881.5	7.9	-	-	-	889.4
1962-63	31.5	211.6	-	335.8	-	-	207.5	26.3	-	159.5	139.8	1,151.4	10.7	-	-	-	1,162.1
1963-64	31.6	201.6	-	391.3	-	-	136.5	26.8	-	172.2	160.7	1,163.1	10.9	-	-	-	1,174.0
1964-65	31.6	261.6	-	433.0	-	-	97.2	27.3	-	182.4	239.3	1,308.3	11.1	-	-	-	1,319.4
1965-66	31.6	310.0	-	354.5	-	-	158.9	27.9	-	153.4	215.5	1,351.1	224.0	-	-	-	1,575.1
1966-67	31.6	370.5	-	383.7	-	-	232.3	70.9	-	189.7	317.4	1,640.5	294.9	-	-	-	1,935.4
1967-68	31.7	547.6	-	435.1	-	-	193.1	-	-	108.0	342.6	283.2	333.6	227.6	-	-	561.2
1968-69	31.7	586.1	-	550.3	-	-	33.0	-	-	376.6	362.8	324.1	2,229.7	336.9	267.0	-	2,813.6
1969-70	31.8	633.3	-	624.9	-	-	181.0	-	-	301.4	395.6	293.2	2,384.3	400.4	307.0	-	3,291.7
1970-71	31.8	684.2	-	688.1	-	-	400.5	-	-	388.3	518.7	458.9	3,461.6	473.3	341.3	-	4,246.2
1971-72	31.8	1,049.6	-	823.5	-	-	575.5	-	-	450.5	624.3	544.5	4,181.4	531.7	398.5	-	5,111.6
1972-73	31.7	1,176.8	-	1,019.5	-	-	629.2	-	-	481.1	677.6	275.5	4,435.2	442.3	468.9	-	5,346.4
1973-74	32.3	1,500.1	42.6	1,073.2	-	-	576.2	-	-	485.1	717.6	454.5	5,071.7	543.5	484.5	-	6,196.2
1974-75	33.8	1,795.0	475.2	1,360.3	-	-	760.8	-	-	503.6	976.3	488.3	5,468.2	613.5	708.2	-	7,398.9
1975-76	33.8	1,956.5	460.5	1,754.7	-	-	793.8	-	-	535.0	1,279.2	481.7	6,032.5	913.5	855.4	-	8,151.9
1976-77	33.8	2,149.3	943.1	2,007.2	-	-	1,001.0	-	-	648.7	1,490.0	592.4	7,012.5	1,067.3	904.1	-	9,930.2
1977-78	34.0	2,521.2	600.4	1,754.0	-	-	596.4	-	-	1,095.5	1,396.2	706.4	9,378.2	442.3	468.9	-	11,245.6
1978-79	34.0	2,632.4	121.5	2,232.7	-	-	535.1	-	-	1,365.4	1,523.4	757.1	10,235.3	543.5	484.5	-	12,376.9
1979-80	34.1	2,793.5	120.0	2,446.0	-	-	586.6	-	-	1,532.3	1,737.0	671.5	11,041.8	729.9	770.9	-	13,456.2
1980-81	34.1	3,313.7	-	2,582.1	-	-	886.6	-	-	1,621.0	1,893.8	703.2	12,001.2	905.8	-	-	14,195.7

TABLEAU B-2
AUTRES PAIEMENTS AU COMPTANT AUX PROVINCES ET AUX MUNICIPALITÉS
1947-48 à 1980-81
(millions de \$)

Année financière	Agriculture	Santé	Transport	Développement économique	Travaux d'hiver municipaux	Bilinguisme dans l'enseignement	Recouvrement des allocations aux jeunes	Revenu en main non réparti en 1971	Resources & naturelles & environnement	Divers	Total
1947-48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1948-49	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1949-50	2.5	13.1	3	4.0	-	-	-	-	-	-	-
1950-51	1.7	19.0	7.1	-	-	-	-	-	-	-	-
1951-52	1.3	24.7	14.0	-	-	-	-	-	-	-	-
1952-53	1.0	27.3	13.4	1.9	-	-	-	-	-	-	-
1953-54	1.1	29.5	13.8	2.8	-	-	-	-	-	-	-
1954-55	.9	32.0	18.5	3.2	-	-	-	-	-	-	-
1955-56	.8	33.7	16.5	3.1	-	-	-	-	-	-	-
1956-57	.9	36.4	27.0	2.7	-	-	-	-	-	-	-
1957-58	1.0	34.6	51.0	4.3	-	-	-	-	-	-	-
1958-59	1.9	45.9	53.7	8.7	.2	-	-	-2	-	-	-
1959-60	6.7	46.0	56.7	15.3	6.6	-	-	6.6	-	-	-
1960-61	3.8	47.9	54.2	17.9	8.9	-	-	8.9	-	-	-
1961-62	5.2	49.0	40.9	21.5	24.2	-	-	24.2	-	-	-
1962-63	4.7	50.3	33.7	23.5	27.0	-	-	27.0	-	-	-
1963-64	6.2	53.3	64.3	25.5	26.6	-	-	26.6	-	-	-
1964-65	10.8	56.3	80.8	26.0	42.7	-	9.5	42.7	-	9.5	-
1965-66	20.3	43.5	94.0	28.9	41.0	-	-4.9	41.0	-	-4.9	-
1966-67	27.8	46.3	103.9	34.3	37.5	-	-4.1	37.5	-	-4.1	-
1967-68	3.4	72.2	93.2	44.5	30.3	-	-18.8	30.3	-	-18.8	-
1968-69	5.4	68.2	60.3	45.5	21.4	-	-16.8	21.4	-	-16.8	-
1969-70	5.3	54.6	40.5	90.0	.4	-	-22.8	.4	-	-22.8	-
1970-71	4.3	34.5	46.5	140.4	-	-	-27.5	-	-	-27.5	-
1971-72	4.5	23.9	8.4	181.1	-	73.3	-32.0	-	73.3	-32.0	-
1972-73	5.8	43.8	11.0	117.1	-	66.1	-39.4	-	66.1	-39.4	-
1973-74	20.3	39.2	.6	147.0	-	88.1	-53.1	-	88.1	-53.1	3.1
1974-75	37.7	31.6	23.9	231.6	-	91.3	-89.6	-	91.3	-89.6	16.8
1975-76	55.4	22.3	33.2	299.8	-	111.5	-110.2	-	111.5	-110.2	14.0
1976-77	64.0	26.0	92.3	287.4	-	162.8	-130.3	-	162.8	-130.3	15.6
1977-78	77.1	22.1	73.6	369.1	-	222.1	-122.5	-	222.1	-122.5	15.3
1978-79	80.9	41.4	80.8	388.9	-	209.6	-131.3	-	209.6	-131.3	16.8
1979-80	70.0	7.5	51.4	317.0	-	180.3	-142.1	-	180.3	-142.1	16.5
1980-81	76.0	17.3	24.2	290.5	-	178.6	-161.6	-	178.6	-161.6	45.0



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance:

Mr. Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister;
Mr. J. H. Lynn, General Director.

In Attendance:

From the Program Branch of the Treasury Board:

Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary;
Mr. E. A. Radburn, Director, Estimates Division.

De la Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances, sont entendus:

M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint;
M. J. H. Lynn, directeur général.

Aussi présents:

De la Direction des programmes du Conseil du Trésor:

M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint;
M. E. A. Radburn, directeur, Division des prévisions budgétaires.

BINDING SECT. SEP 20 1984

